Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne
Services ministériels
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

ÉVALUATION PROVISOIRE DE L'EXPÉRIENCE DES ENTENTES DE TRANSFERT FINANCIER À CE JOUR

OCTOBRE 1996
PROJET N° 95/11

101-01133/

Préparé par :

Terry Hunt
Chef principal de l'évaluation par intérim
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne

Avec la collaboration de :

David Ingleson
Steven Lum

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

SOMMAIRE i
Introduction i
Contexte i
But de l'évaluation i
Approche de l'évaluation et méthodologie ii
Conclusions de l'évaluation ii
Questions en suspens liées à la mise en oeuvre et faits nouveaux v
Recommandations v

SECTION 1 - INTRODUCTION 1
But du rapport 1
But de l'évaluation 1

SECTION 2 - APPROCHE DE L'ÉVALUATION ET MÉTHODOLOGIE 2
Approche de l'évaluation 2
Méthodes 2

SECTION 3 - PROFIL DE L'EXPÉRIENCE DES ETF À CE JOUR 4
Contexte 4
Objectifs des projets mis en oeuvre à ce jour 5
Grandes lignes des ETF 6

SECTION 4 - PROJETS MIS EN OEUVRE AU MOIS D'AVRIL 1996 11

SECTION 5 - PROCESSUS D'ÉLABORATION ET DE MISE EN OEUVRE DES ETF .. 13
Processus d'élaboration et de mise en oeuvre 13
Rôles et responsabilités 19
Processus d'élaboration du modèle général national 20
Forces et faiblesses perçues du processus 21

SECTION 6 - RESPONSABILISATION 23
Contexte 23
Responsabilisation ministérielle 25
Responsabilisation locale des Premières Nations 34

SECTION 7 - SOUPLESSE DE LA GESTION ET OBTENTION DES RESSOURCES .. 41
Souplesse dans la gestion des programmes 41
Souplesse du financement 46
Méthodes de rajustement et niveaux de référence 48

SECTION 8 - COLLABORATION INTERMINISTÉRIELLE **52**

SECTION 9 - RÉPERCUSSIONS **56**

Responsabilisation accrue des Premières Nations et des conseils tribaux envers leurs commettants 57

Responsabilisation accrue du Ministre et des conseils des Premières Nations au chapitre de la prestation des services publics 58

Les vérifications et les bilans locaux contribuent à la probité et à l'utilisation rationnelle des fonds 59

Rapports plus clairs et plus efficaces entre la Couronne et les Premières Nations 60

Gestion des obligations potentielles de la Couronne 61

Plus de latitude aux Premières Nations et aux conseils tribaux pour la modification des programmes et l'affectation des fonds selon les priorités de la collectivité 62

Un processus de gestion des ressources simplifié, orienté et logique 63

Mesures incitant les Premières Nations à utiliser les processus les plus efficaces de prestation des services, et moins d'obstacles à l'utilisation des recettes autonomes 64

SECTION 10 - LEÇONS APPRISES **66**

SECTION 11 - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS **69**

ANNEXES

Mandat

Plan d'action

APPENDICES PUBLIÉS SÉPARÉMENT

Appendice 1 : Études de cas : visites de Premières Nations et d'un conseil tribal

Appendice 2 : Entrevues téléphoniques avec des représentants des Premières Nations et des conseils tribaux

Appendice 3 : Examens régionaux et entrevues téléphoniques avec les régions

1. Bureau régional de la C.-B.
2. Bureau régional de l'Alberta
3. Bureau régional de l'Ontario
4. Entrevues téléphoniques

Appendice 4 : Aperçu des entrevues téléphoniques avec les autres ministères fédéraux

Appendice 5 : Analyse comparative de l'expérience jusqu'à présent des ETF et ébauches des modèles nationaux et régionaux

Appendice 6 : Brève description du processus de mise en oeuvre des ETF et ébauche des modalités

SOMMAIRE

Introduction

Au cours des 10 dernières années, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), en collaboration avec les Premières Nations, s'est employé à élaborer des ententes de financement de plus en plus souples pour les Premières Nations. L'évaluation du plus récent modèle d'entente, appelé entente de transfert financier (ETF), met en évidence des résultats encourageants.

Contexte

En octobre 1983, le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens (auteur du rapport Penner) recommandait l'adoption d'ententes de financement qui donneraient aux Premières Nations plus de pouvoirs administratifs et décisionnels dans les limites de la législation en vigueur. Le MAINC a donc créé, en 1986, les modes optionnels de financement (MOF). Les évaluations des MOF et autres types d'ententes de financement mises en oeuvre à ce jour ont montré que les Premières Nations tenaient beaucoup à traiter davantage de gouvernement à gouvernement au chapitre du financement. Ces évaluations ont également fait ressortir la nécessité de renforcer le cadre de responsabilisation du Ministère, conformément aux observations du vérificateur général. Le MAINC a donc, au cours des quatre dernières années, réalisé plusieurs projets pilotes d'une nouvelle forme d'entente de financement souple, l'ETF, qui permet de renforcer à la fois la responsabilisation ministérielle et la responsabilisation locale.

La mise en oeuvre des projets pilotes sur les ententes de transfert financier (ETF) vise à fournir un régime de responsabilisation pour toutes les Premières Nations et tous les conseils tribaux. Sur le plan de l'affectation des ressources, on vise à rationaliser le processus de gestion des ressources afin que les Premières Nations puissent participer à la gestion de ressources limitées pendant une période de plusieurs années. Sur le plan de la coopération interministérielle, on voudrait que les fonds qui proviennent de plusieurs ministères fédéraux soient versés par le biais d'une seule entente fédérale, conformément au désir exprimé par les Premières Nations d'alléger leurs fardeaux administratifs.

But de l'évaluation

Le Ministère a décidé de présenter au Conseil du Trésor une évaluation de l'expérience des ETF à ce jour. Comme le concept des ETF se trouve encore dans une large mesure à l'étape du développement de la mise à l'essai, il s'agit d'une évaluation formative, qui met l'accent sur les leçons tirées et propose des améliorations.

Approche de l'évaluation et méthodologie

L'évaluation a nécessité l'utilisation de ressources internes et externes ainsi que la collaboration d'un comité consultatif de l'évaluation. Elle a pris la forme de trois études de cas sur place, conjuguées à des visites auprès des Premières Nations et des conseils tribaux qui participent à des projets pilotes de financement global. De plus, on a interrogé par téléphone 55 Premières Nations et conseils tribaux participants ou non participants. On a également visité quatre bureaux régionaux du MAINC et un bureau de district du MAINC, et parlé avec d'autres représentants du Ministère dans les régions et à l'Administration centrale ainsi qu'avec des représentants d'autres ministères fédéraux. Enfin, on a effectué une analyse comparative des ententes pilotes.

Conclusions de l'évaluation

Élément d'évaluation n° 1 : Dans quelle mesure les buts et objectifs des projets réalisés à ce jour ont-ils été atteints?

Dans l'ensemble, l'évaluation a permis de constater que l'expérience des ETF à ce jour est positive. Elles permettent la mise en oeuvre d'une entente de financement global pour tous les services du fait qu'elles donnent aux Premières Nations et aux organismes connexes davantage de responsabilités à l'égard des budgets et des programmes, sous réserve de conditions minimales. La transition vers un financement global continue d'être pertinente : elle répond au désir des Premières Nations d'avoir plus de responsabilités et de pouvoirs, et elle permet au Ministère et aux Premières Nations d'être plus efficaces malgré les ressources limitées.

En ce qui concerne ***l'état d'avancement de la mise en oeuvre***, au mois d'avril 1996, 29 Premières Nations et conseils tribaux avaient conclu des ETF et 25 autres étaient sur le point d'adhérer à ce mode de financement. La majorité des Premières Nations et des conseils tribaux de ce dernier groupe ont adopté le processus des ETF à la fin de la phase de collecte de données de l'évaluation. *L'évaluation a permis de constater qu'il y a une évolution dans la nature et le contenu des ententes pilotes.* Bien que toutes aient mis l'accent sur une variété de pratiques de financement global, une évolution a été observée sous certains aspects au fur et à mesure de la mise en oeuvre des divers projets pilotes, notamment pour ce qui est de la responsabilisation du financement et des conditions des ententes. Les premiers projets pilotes ont été mis en oeuvre sous divers noms tels que les MOF de deuxième génération, les paiements de transfert aux collectivités, les ententes relatives aux paiements de transfert et enfin, les dernières-nées, les ententes de transfert financier (ETF).

L'un des premiers objectifs de l'entente de financement est de favoriser ***une certaine souplesse dans la gestion*** des programmes et des budgets locaux. On en est venu à créer une entente de financement global qui dépasse ce qui était possible en vertu des MOF, et les Premières Nations participantes sont satisfaites de la souplesse qu'elle procure. Les ETF pilotes ont permis d'éliminer plusieurs obstacles qui empêchaient de mettre à profit la souplesse des MOF (par exemple le nombre de programmes inclus dans l'entente de financement global, la manière dont ces programmes sont financés, et le nombre d'ententes et de modifications par Première Nation). Par conséquent, la nouvelle entente donne beaucoup plus de latitude que les autres ententes de financement.

Un autre objectif de l'entente de financement est de permettre une ***collaboration interministérielle*** pour que le financement fourni par d'autres ministères fédéraux soit inclus dans les ententes de financement du MAINC. L'évaluation a permis de constater que l'atteinte de cet objectif est inégale. Là où on l'a fait, on considère que cela fait partie des meilleures pratiques de gestion. Géré par les Premières Nations, ce processus favorise l'efficacité au niveau des Premières Nations comme au niveau du Ministère en rationalisant le processus de financement. Une plus grande normalisation des méthodes de production de rapports et des outils et conditions de reddition de comptes entre les ministères favoriserait encore plus l'atteinte de cet objectif.

Élément d'évaluation n° 2 : Les projets tiennent-ils compte des besoins de changement au titre de l'obligation de rendre compte? Le cas échéant, de quelle manière cela se fait-il?

Il a été reconnu que des systèmes appropriés de gestion de l'information et un bon budget étaient essentiels au succès de la mise en oeuvre au niveau local. À cet égard, on a constaté que le fait d'avoir eu une entente sur les MOF avant de conclure une ETF était une bonne chose. On a observé que les évaluations de l'admissibilité étaient des outils qui aidaient à développer ou à confirmer les exigences nécessaires et étaient considérées comme l'une des meilleures façons de déterminer si de bons systèmes de reddition de comptes sont en place.

Pour ce qui est de la ***responsabilisation locale des Premières Nations***, l'expérience des ETF a favorisé les mesures de responsabilisation locale et l'intégration de ces mesures aux ententes. Des cadres locaux de responsabilisation sont actuellement élaborés et on a relevé des améliorations considérables dans ce domaine dans les dernières ententes pilotes conclues. L'évaluation a permis de constater que les Premières Nations ont utilisé divers mécanismes de responsabilisation, dont les mécanismes d'appel, les lignes directrices locales sur les conflits d'intérêts, la présentation de vérifications aux membres et l'évaluation de programme. Il n'y avait pas d'écart marqué entre le niveau et le type de mécanismes de responsabilisation utilisés par les Premières Nations participantes et les Premières Nations non participantes. Ceci dit, des questions ont été soulevées relativement au rôle du MAINC dans la surveillance et l'application de ces mesures.

Les projets mis en oeuvre jusqu'à présent et la poursuite du développement d'un modèle national d'entente ont favorisé l'élaboration d'un ***cadre ministériel de responsabilisation*** ainsi qu'un examen des exigences du Ministère en matière de rapports. Les conditions des dernières ententes conclues ont sans contredit été améliorées. Même si dans l'ensemble on estimait que le guide de vérification financière pour les MOF est approprié pour les Premières Nations qui participent aux projets pilotes, on s'inquiétait des répercussions d'un tel niveau de production de rapports dans les ententes futures. On se demandait aussi si les pouvoirs représentés par les ETF étaient clairement communiqués, en particulier au chapitre de la souplesse des pouvoirs liés aux programmes, sous réserve de conditions minimales dans le contexte des exigences législatives provinciales. On se demandait également, concernant la responsabilisation, ce que pourrait être le régime de vérification financière en vertu d'une ETF, en particulier pour permettre au Ministère de faire rapport sur les dépenses réelles des programmes.

Même si les représentants du MAINC avaient des opinions partagées sur les examens des données, il est clair que ces examens sont un élément important du cadre de responsabilisation du Ministère et sont nécessaires afin d'élaborer une base de données de référence utile pour l'application des méthodes historiques d'affectation des ressources.

Élément d'évaluation nº 3 : Quelles ont été les répercussions, voulues ou non, des projets réalisés à ce jour?

Pour ce qui est des ***répercussions à court terme***, l'évaluation a permis de constater que dans l'ensemble, l'expérience des ETF à ce jour a été positive. La plupart des Premières Nations ayant participé à un projet pilote étaient satisfaites ou très satisfaites, et aucune ne s'est dite non satisfaite. Cependant, les Premières Nations ont dit être inquiètes de l'évolution des ETF et du resserrement des conditions de responsabilisation locale et des niveaux de financement associés aux plus récentes ETF. Même si l'ETF est encore aux premières étapes de développement, les projets mis en oeuvre jusqu'à présent ont en général produit les répercussions à court terme prévues : une plus grande responsabilisation locale, des relations officielles plus indépendantes entre le Ministère et les Premières Nations, plus de souplesse dans l'utilisation des fonds et la possibilité de promouvoir la conception de programmes communautaires ainsi que la planification des ressources humaines et la planification à long terme. Dans l'ensemble, les processus de gestion des ressources semblaient avoir été simplifiés pour le Ministère et les Premières Nations; ceci dit, les Premières Nations ont besoin de plus de ressources pour l'administration.

Élément d'évaluation nº 4 : Quelles leçons peut-on tirer des projets quant à la prestation des programmes? Quels sont les facteurs de réussite?

Plusieurs leçons ont pu être tirées pour les ententes futures. Entre autres, il faut avoir de bons systèmes de gestion de l'information au niveau local, une gestion minutieuse des données dès le début du processus, un partage franc de l'information entre toutes les parties et la transparence dans le processus de financement. Il est essentiel d'avoir des communications suivies concernant les ETF pour que les attentes soient claires et pour assurer une bonne compréhension des ETF.

Parmi les autres facteurs de réussite, notons la prestation d'une formation afin d'aider les Premières Nations et les conseils tribaux à assumer les responsabilités accrues concernant les programmes et les budgets associés aux ETF, la nécessité de s'assurer que les évaluations de l'admissibilité sont effectuées et mettent l'accent sur les systèmes locaux de gestion de l'information et la réalisation d'examens des données avant la reconnaissance de l'admissibilité afin de garantir l'exactitude des données utilisées.

Questions en suspens liées à la mise en oeuvre et faits nouveaux

L'évaluation a permis de relever un certain nombre de questions en suspens concernant les prochaines ETF qui seront conclues. Il s'agira par exemple de confirmer le modèle général national d'ETF, de clarifier les conditions des ententes, et de préciser davantage les rôles et responsabilités que sont appelés à jouer dans le processus de financement les différents secteurs et directions à l'Administration centrale du MAINC. Les recommandations et les suggestions découlant de l'évaluation ont pour but d'aider à régler ces questions et mettent à contribution les facteurs qui, dans l'évaluation, ont été reconnus comme des éléments qui contribuent à la réussite de la mise en oeuvre.

À ces fins, la direction du Ministère a mis en place une série d'initiatives, dont la première a été une réunion des cadres supérieurs à Winnipeg en octobre 1996, qui visent à mieux définir les ETF et les futurs processus de mise en oeuvre. Les décisions prises à l'issue de cette rencontre vont dans le même sens que les recommandations décrites ci-dessous. Les cadres supérieurs ont appuyé le concept des ETF, et on a décidé de poursuivre les projets pilotes des ETF. Parmi les autres mesures prises, notons l'achèvement du modèle général national, ce qui suppose des consultations et des communications officielles avec les Premières Nations, la mise en oeuvre des activités visant à aider les Premières Nations à se préparer pour le financement global grâce à la révision des données et à des examens des programmes, par exemple l'adoption de méthodes de financement uniformes entre les régions et la détermination des données essentielles pour les Premières Nations. Même si l'on sait que l'action gouvernementale continuera d'être axée essentiellement sur les programmes et que les attentes des organismes centraux face aux programmes du MAINC vont continuer d'être grandes, les cadres supérieurs ont reconnu les avantages du financement global, en particulier la souplesse qu'il offre aux Premières Nations au chapitre de la gestion.

Recommandations

Voici les principales propositions et recommandations présentées dans la section 11 du rapport.

Processus

- Il est recommandé d'effectuer, avant de conclure la première ETF, des évaluations de l'admissibilité, y compris des plans de mise en oeuvre associés, pour toutes les Premières Nations, quelle que soit l'entente de financement antérieure conclue, en mettant l'accent sur les systèmes locaux de gestion de l'information et l'établissement du budget.

- Des séances d'information doivent être tenues à l'intention du chef et du Conseil dès la signature des ententes. Par ailleurs, il faudrait également informer les nouveaux chefs et conseils élus au cours de la période visée par l'entente.

- Il est recommandé d'élaborer un programme de formation qui mettrait l'accent sur l'acquisition de compétences en gestion des programmes et en gestion financière, à l'intention des représentants et du personnel des Premières Nations.

Modèle général national

- Il est recommandé de confirmer le modèle général national le plus tôt possible.

- Afin d'aider à mettre au point le modèle général national, il est recommandé d'établir un processus officiel tel qu'un groupe de travail intersectoriel formé de cadres supérieurs de l'Administration centrale et des régions, ainsi qu'un groupe d'étude et un calendrier de mise en oeuvre.

- Il est recommandé de clarifier et de communiquer clairement dans tout le Ministère la répartition des responsabilités entre les secteurs et les directions de l'Administration centrale pour les ententes de financement (par exemple l'élaboration et le contrôle des conditions des programmes et l'établissement des rapports).

Communications

- La formation, dont les ateliers sur les ETF pour les agents financiers et les analystes de programme du MAINC, doit être intégrée dans le processus de mise en oeuvre.

- Il faut établir des communications internes continues, p. ex. un bulletin d'information, concernant la situation des ETF et les faits nouveaux.

- Il est proposé que le Ministère facilite les communications entre les Premières Nations en favorisant l'élaboration d'un répertoire national des meilleures méthodes utilisées par les Premières Nations dans différents domaines tels que la politique, les programmes et la responsabilisation.

Répartition des ressources

- Il est recommandé d'utiliser un modèle national standard transparent pour la distribution des ressources entre le Ministère et les Premières Nations.

Responsabilisation locale

- Il est recommandé que le Ministère et les Premières Nations travaillent ensemble à mettre en oeuvre un certain nombre de projets pilotes visant à favoriser l'utilisation de l'évaluation au niveau de la collectivité. Ces projets pilotes fourniraient aux Premières Nations un cadre d'évaluation conforme à l'initiative de financement global, et ils encourageraient l'utilisation de l'auto-évaluation à l'échelon de la collectivité.

Responsabilisation ministérielle

- Il est recommandé de consulter les Premières Nations lorsque le Ministère révisera ses exigences en matière de rapports.

- Il est recommandé de fournir, à l'échelle nationale, les informations financières sur les dépenses réelles (au niveau des programmes, conformément aux autorisations du Ministère) dans le budget des dépenses du Ministère.

- Il est recommandé d'envisager de remplacer la présentation au Conseil du Trésor de 1986 par une autorisation révisée pour l'ETF.

- Il est recommandé qu'il y ait un guide ministériel d'examen des données sur les ETF, accompagné de critères de contrôle appropriés et de listes de vérification semblables à celles du guide d'évaluation de l'admissibilité. Ces examens devraient être faits avant la signature des ETF, et les exigences normalisées des programmes et la méthodologie d'évaluation doivent être communiquées aux Premières Nations avant les examens, ce qui aiderait à obtenir une plus grande acceptation au niveau de la Première Nation.

Coopération interministérielle

- Il est recommandé de mettre à jour le système de gestion de l'information du Ministère afin qu'il reflète les initiatives interministérielles.

- Il est recommandé que les cadres supérieurs du MAINC, en collaboration avec les organismes centraux, discutent avec les autres ministères fédéraux de la possibilité de conclure des protocoles d'entente réaffirmant l'engagement de signer des ententes interministérielles de financement global avec les Premières Nations.

SECTION 1 - INTRODUCTION

But du rapport

Ce rapport présente les conclusions de l'évaluation des ententes de transfert financier (ETF) conclues à ce jour entre, d'une part, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et, d'autre part, les Premières Nations et les conseils tribaux. Il décrit l'approche de l'évaluation et les méthodologies utilisées, les projets pilotes d'ETF ainsi que les cadres locaux et ministériels de responsabilisation qui y sont associés. Le rapport présente également une évaluation des processus, des responsabilités, de la répartition des ressources et des répercussions à court terme. Il décrit les leçons qui peuvent être tirées des expériences vécues et fait des recommandations concernant les ententes à venir. Les sources des données qui sous-tendent le rapport sont publiées à part.

But de l'évaluation

Cette évaluation a été entreprise pour permettre au Ministère de se conformer aux attentes du Conseil du Trésor en matière d'information sur la mise en oeuvre des projets d'ETF et sur les résultats obtenus jusqu'à présent. Comme le montre l'annexe 1, qui expose le mandat de l'évaluation, cette dernière porte sur les points suivants :

- Dans quelle mesure les buts et objectifs des projets réalisés à ce jour ont-ils été atteints?
- Les projets tiennent-ils compte des besoins de changement au titre de l'obligation de rendre compte? Le cas échéant, de quelle manière cela se fait-il?
- Quelles ont été les répercussions, voulues ou non, des projets réalisés à ce jour?
- Quelles leçons peut-on tirer des projets quant à la prestation des programmes? Quels sont les facteurs de réussite?

SECTION 2 - APPROCHE DE L'ÉVALUATION ET MÉTHODOLOGIE

Approche de l'évaluation

L'évaluation a nécessité l'utilisation de ressources internes et externes ainsi que la collaboration d'un comité consultatif de l'évaluation. Il s'agit d'une évaluation formative mettant principalement l'accent sur les leçons qu'on peut tirer des expériences et sur les améliorations à apporter. L'évaluation a pris la forme, essentiellement, de trois études de cas sur place, conjuguées à une visite auprès des Premières Nations et d'un conseil tribal ayant participé aux projets pilotes des ETF. On a également interrogé par téléphone des Premières Nations participantes et non participantes, et on a visité quatre bureaux régionaux et un bureau de district du MAINC. On a communiqué avec d'autres bureaux régionaux par téléphone, on a rencontré des représentants du MAINC à l'Administration centrale, on a téléphoné à des représentants d'autres ministères fédéraux et on les a rencontrés. Enfin, on a fait une analyse comparative des ententes.

Le comité consultatif de l'évaluation était composé de trois représentants des Premières Nations et des conseils tribaux, de représentants du MAINC des régions et de l'Administration centrale et de représentants de Santé Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le comité consultatif de l'évaluation était présidé par un représentant de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne du MAINC.

Méthodes

On a employé au cours de l'évaluation cinq méthodes de collecte de données. La collecte des données s'est faite entre janvier et mars 1996, avec un suivi en avril et en mai 1996. Vous trouverez ci-après la description de chacune des méthodes de collecte de données, et des principaux rapports publiés à part.

Études de cas / visites sur place des Premières Nations et des conseils tribaux : On a réalisé des études de cas des trois Premières Nations qui possèdent la plus longue expérience des ETF (Moose Deer Point, Ontario, Première Nation d'Alexander, Alberta, et le conseil tribal Nuu Chah Nulth [CTNC], Colombie-Britannique). Dans chaque étude de cas, on a examiné les dossiers de la bande, interrogé le chef et les représentants et employés du Conseil tribal ou du conseil, et on a eu des discussions en groupe avec les membres de la Première Nation. Dans le cas du CTNC, on a rendu visite à quatre tribus qui sont membres de ce Conseil. On a également téléphoné aux chefs et /ou administrateurs de sept autres tribus du CTNC. On a en plus visité la Première Nation de Fisher River (Manitoba) qui, au moment de l'évaluation, n'avait que six mois d'expérience d'une ETF (Appendice 1).

Entretiens téléphoniques avec les Premières Nations / conseils tribaux : On a téléphoné à 55 conseils tribaux des Premières Nations : 25 Premières Nations avaient participé à un projet pilote d'ETF (quatorze avaient une ETF et onze étaient sur le point d'obtenir une ETF) et 30 n'avaient pas participé à un tel projet pilote. Les constatations des quatre visites sur place ont été intégrées à celles des entrevues (Appendice 2).

Examens / entrevues dans les bureaux régionaux et à l'Administration centrale du MAINC : Entre janvier et avril 1996, on a passé en revue quatre bureaux régionaux (Alberta, Colombie-Britannique, Manitoba et Ontario) et un bureau de district (en Ontario). Ces examens ont pris d'un à deux jours et ont inclus des entrevues avec les directeurs généraux régionaux (DGR) et / ou les DGR associés, et avec certains directeurs, gestionnaires et agents des services financiers. On a également examiné les ententes et les dossiers. On a téléphoné à huit représentants d'autres bureaux régionaux, et rencontré huit cadres supérieurs et cadres opérationnels à l'Administration centrale (Appendice 3).

Entrevues avec d'autres ministères fédéraux : On avait prévu réaliser des entrevues téléphoniques dans quatre autres ministères fédéraux, par l'entremise de cinq représentants à Ottawa. Dans les faits, il y a eu trois entrevues auprès de représentants de Santé Canada, du Solliciteur général et de Développement des ressources humaines (DRH). On a également interrogé cinq représentants régionaux de Santé Canada et du Solliciteur général dans le cadre des études de cas (Appendice 4).

Analyse comparative : Enfin, on a fait une analyse comparative des quinze ETF signées jusqu'à présent et de trois ententes type (Saskatchewan, Colombie-Britannique et l'ébauche du modèle général national). On a examiné les différences dans les ententes à l'égard de la responsabilisation ministérielle et locale des Premières Nations, des conditions des programmes, de l'établissement des rapports, de la coopération interministérielle et de la répartition des ressources (Appendice 5).

SECTION 3 - PROFIL DE L'EXPÉRIENCE DES ETF À CE JOUR

Contexte

Les projets pilotes d'ETF mis en oeuvre jusqu'à présent s'inscrivent dans l'évolution continue des ententes de financement, qui s'étend sur plus de dix ans. Au début, le Ministère et les Premières Nations ont commencé par adopter des instruments de financement appelés Accords de contribution (AC), puis ils se sont tournés vers des ententes de plus en plus souples qui reflètent les besoins locaux des Premières Nations et le rôle changeant du Ministère.

Par le biais du transfert de responsabilités, la participation du MAINC dans la prestation directe des services a diminué graduellement alors que celle des Premières Nations s'est accrue. Le processus s'est amorcé en 1956 avec les premiers transferts au chapitre de l'éducation, et s'est accéléré tout au long des années 1970 et 1980. Presque 82 p. 100 de tous les crédits votés par le Parlement pour le Programme des affaires indiennes et inuit en 1996-1997 ont été transférés aux Premières Nations et à leurs organisations par le biais d'ententes de financement selon le *plan d'activités ministériel de 1996-1997*. Une autre portion de 11 p. 100 a été transférée aux provinces, le Ministère ne gérant plus que 7 p. 100 des crédits.

Dans la foulée du transfert de responsabilités, on s'est mis à reconnaître de plus en plus la relation de gouvernement à gouvernement avec les Premières Nations. En octobre 1983, le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens a présenté un rapport (le rapport Penner) contenant des recommandations sur l'établissement des gouvernements indiens. À cette fin, le rapport Penner proposait des actions dans trois domaines. Il proposait entre autres des changements administratifs ou de fond possibles sous le régime de la législation actuelle. En 1986, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a crée une nouvelle entente de financement, appelée mode optionnel de financement (MOF), afin de permettre un plus grand contrôle local.

Toutes les parties ont reconnu que pour les Premières Nations qui ne choisissaient pas de conclure une entente sur les MOF, les AC (l'entente de financement par défaut à cette époque) n'étaient pas une solution pratique. La vérification de 1988 faite par le vérificateur général a permis de conclure que les AC contenaient des contraintes inhérentes à la mise en place de bonnes méthodes de gestion et à l'acquisition de compétences de gestion au niveau des Premières Nations. Le Ministère et les Premières Nations ont donc élaboré les ententes de financement global (EFG).

À partir des leçons tirées de la mise en oeuvre des MOF et des EFG, et suite à l'évaluation faite par le MAINC en 1993 des répercussions à long terme des MOF, on a constaté que les Premières Nations tenaient absolument à traiter davantage de gouvernement à gouvernement au chapitre du financement. De plus, l'évaluation a fait ressortir la nécessité de renforcer le cadre de responsabilisation entourant ces paiements de transfert, conformément aux observations faites par le vérificateur général. Le Ministère a donc mis en place plusieurs projets pilotes (expériences) d'une nouvelle forme de transfert financier, appelée l'entente de transfert financier (ETF), reposant sur les pouvoirs relatifs aux MOF.

Il est important de souligner qu'il y a eu une évolution dans les ETF utilisées dans les projets pilotes et que les premiers projets pilotes différaient les uns des autres sous un certain nombre d'aspects, y compris sous celui des appellations. Les premiers projets pilotes consistaient essentiellement en une combinaison de différents MOF, tandis que dans les derniers projets lancés à la fin de 1995-1996 et au début de 1996-1997 on a élaboré et mis en place de nouveaux cadres de responsabilisation.

Les premiers projets pilotes essayaient d'utiliser les pouvoirs des MOF dans la plus grande mesure possible, en mettant l'accent sur la mise en oeuvre d'une seule entente de financement, par le biais de laquelle on essayait de transférer en bloc le plus de financement possible. Des rajustements du financement étaient faits suivant une formule globale telle que la croissance démographique et une certaine forme d'indexation en fonction de l'inflation. Cela faisait contraste avec les MOF, pour lesquels une grande partie du financement repose sur les produits réels, et qui comportent plus d'une entente de financement, donc plus d'un régime de responsabilisation. Les premiers projets pilotes portaient des noms différents, par exemple les MOF de la deuxième génération, les super MOF ou les MOF-plus. D'autres noms ont également été utilisés, soit les paiements de transferts aux collectivités (PTC), expression utilisée dans la région de l'Ontario, et l'entente de paiement de transfert (EPT), expression utilisée dans la région de l'Alberta. Pour les derniers projets pilotes mis en oeuvre, on a utilisé le nom d'ETF. La section 4 de ce rapport traite en détail de l'évolution des ententes pilotes et l'Appendice 5 compare en détail les diverses ententes, alors que l'analyse comparative est publiée à part.

Objectifs des projets mis en oeuvre à ce jour

Même si les ETF sont encore en voie d'élaboration, leur objectif général est de consolider, de normaliser et de simplifier les ententes de financement du Ministère en mettant l'accent sur :

- les vérifications et les contrôles locaux afin d'appuyer la probité et une utilisation optimale des ressources publiques;
- la participation des Premières Nations dans la gestion des budgets qui sont disponibles pour elles afin de faire face aux besoins concurrentiels; et
- l'identification et le transfert des responsabilités aux Premières Nations d'une manière qui minimise les risques pour les deux parties.

Conformément aux ententes sur les modes optionnels de financement, les objectifs précis des ETF sont de créer une relation qui va :

- permettre aux Premières Nations et aux conseils tribaux de concevoir et d'établir leurs programmes communautaires en fonction des priorités de la collectivité;
- permettre aux Premières Nations et aux conseils tribaux d'utiliser les fonds selon les priorités de la collectivité; et
- favoriser la responsabilisation des Premières Nations et des conseils tribaux devant leurs membres sans compromettre l'obligation du Ministère de rendre compte au Parlement.

Grandes lignes des ETF

La mise en oeuvre des ETF vise à fournir un régime de responsabilisation pour toutes les Premières Nations, cela afin que la relation entre la Couronne et les Premières Nations soit plus claire pour les membres des bandes et le grand public en général, de sorte que cette relation sera plus efficace. Ce cadre de responsabilisation vise à appuyer la mise en place de vérifications et de contrôles locaux qui favoriseront la responsabilisation locale et la stabilité au fil du temps.

Pour ce qui est du financement, l'approche vise à rationaliser le processus de gestion des ressources et à faire participer les Premières Nations à la gestion des budgets afin de répondre aux besoins concurrentiels tout en assurant la prestation des services, selon les exigences mentionnées dans l'entente. L'approche doit permettre aux Premières Nations de gérer des ressources d'une importance moyenne sur une période s'étendant sur plusieurs années, tout en les encourageant à trouver les processus de prestation des services les plus rentables et en réduisant les incitations à ne pas recourir à leurs propres sources de revenus.

Enfin, on voudrait que les fonds provenant des divers ministères fédéraux soient versés aux Premières Nations au termes d'une seule entente fédérale de financement ou d'une entente semblable. Cela répond au souhait des Premières Nations de réduire la complexité et le fardeau administratif inhérent au fait qu'elles doivent traiter avec un grand nombre de ministères fédéraux dont les modes de fonctionnement diffèrent. (L'Appendice 6 présente les grandes lignes générales des ETF.)

Portée des mécanismes de financement du Ministère

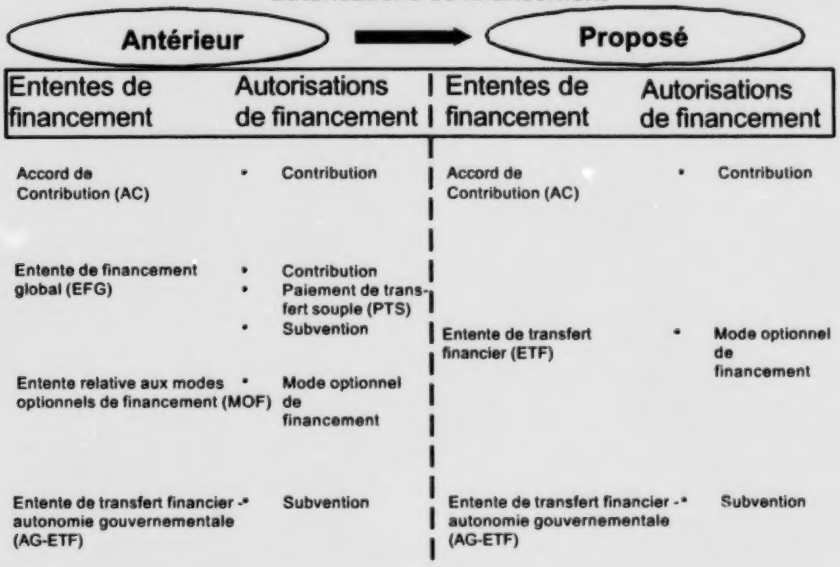
Une entente de financement est le document signé par le MAINC et le bénéficiaire du financement. Elle peut faire intervenir plus d'une autorisation de financement, à chacune d'elles étant associées des conditions particulières convenues entre le Conseil du Trésor et le MAINC. Le graphique 1 donne un aperçu du régime actuel de financement et de celui qui est proposé en vertu des ETF. Actuellement, le Ministère a recours à trois grandes ententes de financement, décrites brièvement ci-dessous. Le graphique 2 donne un aperçu des conditions de chacune des ententes de financement du Ministère et des autorisations associées.

Graphique 2 : Aperçu des ententes de financement du MAINC

	Ententes de financement global (EFG)			MOF	ETF	ETF-AG
	Subvention	PTS	Contribution			
Admissibilité	Entente par défaut			Demande assujettie aux critères d'admissibilité	Évaluation de la gestion afin de déterminer si un rajustement s'impose pour la gestion du risque	Processus de sélection régissant les négociations à mener
Durée	Un an au maximum			Cinq ans au maximum		
Transférabilité des fonds	Transférables	Pouvoir limité de transférer des fonds si exigences minimales des programmes sont satisfaites	Non transférables	Transférables, sauf immobilisations importantes		
Remaniement des programmes	Sans objet			Les programmes peuvent être remaniés sous réserve des exigences normalisées minimales des programmes.		Les programmes peuvent être remaniés sous réserve des exigences législatives.
Élaboration du budget et rajustements	Méthode préétablie de financement annuel	Méthode préétablie de financement annuel par programme	Budget fondé sur les dépenses réelles ou établi selon une méthode préétablie	Budget de base établi en fonction d'une ou de deux années antérieures. Programmes financés selon un horizon de financement prévu fixe de cinq ans et(ou) en fonction de frais réels fixes (convenus entre les parties)	Budget de base établi en fonction des méthodes historiques. Rajustement du budget principal (peut refléter les indices démographiques et l'inflation dans les limites des niveaux de référence).	Rajustements annuels du budget par l'application de facteurs de rajustement macro-économiques.
Rapports sur les programmes	Guide des rapports du MAINC : rapports sur les programmes (résultats et données sur les ressources) avec des dates de présentation pour chaque programme au cours de l'année			Déclaration annuelle. La fréquence et le nombre des autres rapports dépendent des dépenses réelles fixes.	À déterminer.	Variable.
Vérification interne et états financiers	Vérification interne conformément au guide de vérification du MAINC.			Vérification consolidée élargie. Guide des rapports de clôture d'exercice du MAINC.	Vérification consolidée élargie. Guide des rapports de clôture d'exercice.	États financiers consolidés vérifiés.
Responsabilisation	D'abord responsable envers les membres.	Doit rendre compte aux membres de l'utilisation des ressources et de la prestation des services. Doit rendre compte au Ministère des services et des normes de service.	Doit rendre compte au Ministère de la prestation des services selon les modalités établies.	Doit d'abord rendre compte des services et des ressources aux membres.	Doit rendre compte aux membres du leadership, d'une saine gestion et de la prestation efficace et économique des programmes; doit rendre compte à l'organisme de financement de l'utilisation des fonds et de la réalisation des objectifs des programmes.	Doit rendre compte aux membres de l'affectation des ressources et des dépenses.
Législation	Loi sur les Indiens					Législation en matière d'autonomie gouvernementale

Graphique 1

Spectres proposé et antérieur des ententes et autorisations de financement



(1) ***L'entente de financement global (EFG)*** est l'entente de financement de base par défaut. Elle comprend trois autorisations : les subventions, les contributions et les paiements de transfert souple.

(2) ***L'entente relative aux modes optionnels de financement (MOF)*** est un mécanisme de financement optionnel qui donne à une Première Nation plus de latitude dans l'utilisation des fonds que ce qui est possible en vertu d'une EFG. Pour conclure une entente relative aux MOF, une Première Nation doit faire la preuve que ses systèmes de responsabilisation et de gestion sont appropriés. D'habitude, une entente sur les MOF couvre une période de cinq ans. Elle peut inclure un ou plusieurs des services et programmes de base et peut être financée pour un montant prévu déterminé à l'avance, sinon les dépenses sont remboursées en fonction des dépenses réelles. Les excédents et les déficits sont la responsabilité des bénéficiaires.

(3) ***Les ententes de transfert financier dans le cadre de l'autonomie gouvernementale (AG-ETF)*** sont négociées aux termes de la législation sur l'autonomie gouvernementale. Elles définissent une base de financement pour une série de programmes ou de services, les normes qui s'appliquent, un processus de redressement de la base de financement, les rapports à présenter ou les évaluations requises ainsi qu'un processus pour la renégociation périodique de l'entente.

Cadres de responsabilisation

Les ETF visent à donner aux dirigeants des collectivités une certaine souplesse dans la gestion des fonds et la prestation des services, sous réserve d'un cadre de responsabilisation commun, lequel est brièvement décrit ci-dessous. Le cadre de responsabilisation repose sur deux éléments soit premièrement une relation de type contractuel entre le gouvernement fédéral et la Première Nation, régissant la gestion des fonds et la prestation de services précis, et deuxièmement une relation politique avec les membres de la Première Nation au profit desquels les fonds sont versés. Cette relation repose sur les principes de responsabilisation communs aux gouvernements démocratiques au Canada, qui sont la transparence, la divulgation et le recours.

Cadre de responsabilisation du Ministère

Le cadre de responsabilisation du Ministère repose sur les éléments définis par le vérificateur général (1994) comme étant les éléments de base de la responsabilisation, soit la délégation, l'entente sur les résultats, l'habilitation, la reddition de comptes, et l'approbation des résultats. Chacun de ces éléments est décrit dans le tableau 1.

Tableau 1: Grandes lignes du cadre de responsabilisation du Ministère

Éléments du cadre	Grandes lignes
Délégation des pouvoirs	• Montant, redressement et durée • Responsabilités à l'égard de la prestation des services • Indemnisation et annulation
Contrat axé sur le rendement	• Résultats précis à atteindre et comment ils seront mesurés : exigences minimales relatives à la prestation des services, solvabilité et conformité • Plan des activités détaillant les dépenses prévues • Politiques locales afin d'appuyer la probité dans l'utilisation des fonds, y compris des lignes directrices sur les conflits d'intérêts, la politique de prêts, la divulgation des renseignements
Habilitation	• Garantie assurant que le délégataire a le pouvoir d'adapter les programmes et de répartir les fonds selon les priorités de la collectivité, sous réserve des exigences minimales à l'égard des services • Codification des méthodes locales de responsabilisation
Rapports sur les résultats	• États financiers vérifiés et attestations de la direction concernant la prestation des services • Rapports sur la responsabilisation par rapport aux objectifs • Évaluations périodiques sur demande • Rapports des transactions conformément aux manuels et directives du Ministère
Approbation/ sanction des résultats	• Accès du Ministère aux dossiers financiers et des programmes aux fins de la vérification des données ou d'examens de conformité concernant la prestation des services obligatoires • Les résultats de l'examen des rapports présentés par le délégataire et les mesures correctives prises sont confirmés par le délégant

Cadre de responsabilisation locale des Premières Nations

Le tableau 2 décrit les principes de base sur lesquels doivent reposer les cadres de responsabilisation locale des Premières Nations. Les ententes de financement établissent les exigences au chapitre de la responsabilisation locale. Chaque Première Nation élabore ses propres méthodes et codes de responsabilisation pour la gestion des fonds. Ces codes peuvent être comparés à une loi sur la gestion des finances publiques, qui reflète la situation de la collectivité tout en respectant les exigences du gouvernement fédéral, lesquelles demandent l'approbation des membres au cours de réunions communautaires ou par adoption de règlements administratifs.

Tableau 2 : Cadre de responsabilisation locale des Premières Nations	
Transparence	• Met en place un système de vérifications et de contrôles afin d'assurer la probité, l'optimisation des ressources et la responsabilisation dans la prise de décisions locale
Divulgation	• Les étapes nécessaires dans la préparation des plans de dépenses et des états financiers et l'application de processus d'approbation publique prescrits doivent être connues et comprises des citoyens • L'information doit être fournie aux citoyens d'une manière qui explique clairement les plans et les mesures
Recours	• Fournit aux citoyens des moyens de porter en appel les décisions administratives qui les touchent individuellement, par le biais de comités d'appel qui entendent les questions portant sur des droits individuels, ou collectivement, par le biais du processus électoral ou du système juridique

SECTION 4 - PROJETS MIS EN OEUVRE AU MOIS D'AVRIL 1996

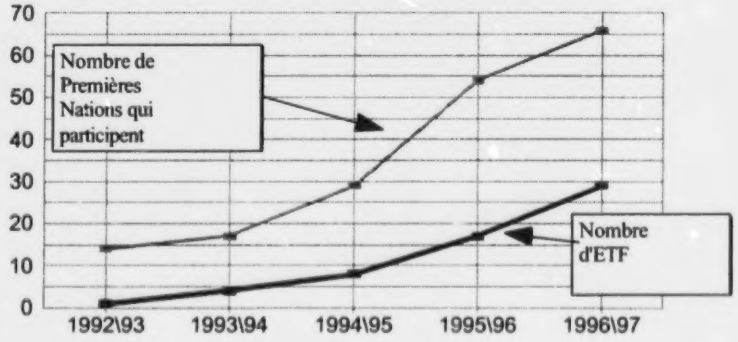
- **LES PREMIERS PROJETS PILOTES ONT ÉTÉ MIS EN OEUVRE ET DE NOUVEAUX PROJETS PILOTES VONT S'Y AJOUTER.**
- **LE CONTENU ET LA NATURE DES ETF ONT ÉVOLUÉ DANS UN CERTAIN NOMBRE DE DOMAINES TELS QUE LA RESPONSABILISATION, LE FINANCEMENT ET LES CONDITIONS DES ENTENTES.**

Au début, on avait approuvé la mise en place de 25 projets pilotes d'ETF. Par la suite, on a accepté d'en implanter 30 autres de plus pour l'exercice financier 1996-1997.

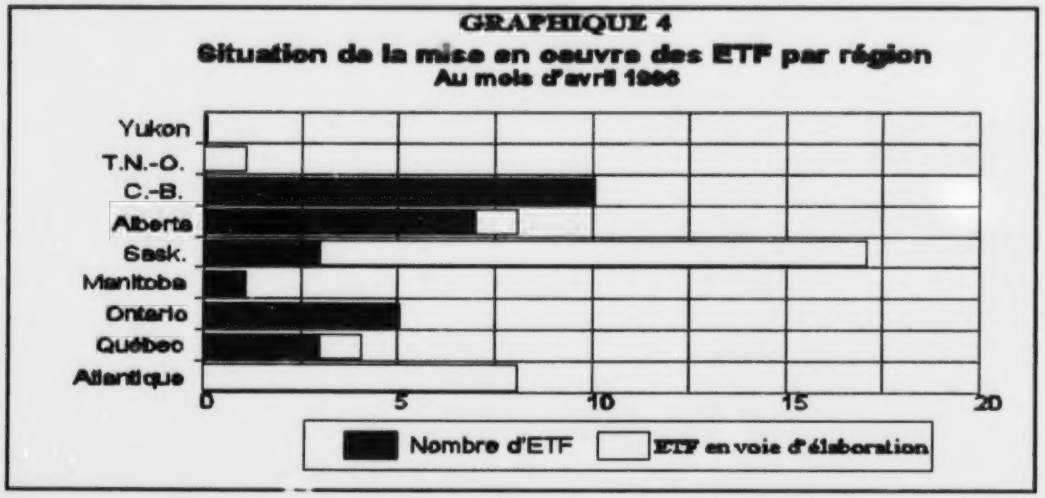
Le graphique 3 présente le nombre de projets pilotes par année entre 1992-1993 et avril 1996. Comme l'indique le graphique, on compte actuellement 29 ETF signées dans tout le pays.

Graphique 3

Nombre d'ETF et nombre de Premières Nations qui participent à des projets pilotes



Le graphique 4 présente le nombre d'ETF signées et sur le point de l'être, par région, au mois d'avril 1996. Il y a 25 ententes qui vont être signées bientôt. Lorsque toutes les Premières Nations qui sont sur le point de signer une ETF l'auront fait, environ 17 p. 100 de toutes les Premières Nations recevront leur financement en vertu d'une ETF.



En 1995-1996, le financement des ETF versé aux Premières Nations, à l'exclusion du financement des conseils tribaux, s'élevait à 85 millions de dollars ou 3 p. 100 de tous les fonds versés aux Premières Nations. En 1996-1997, ce montant devrait atteindre 167 millions de dollars ou 10 p. 100 du financement total.

Il est important de souligner qu'il y a eu une évolution dans les ETF utilisées dans les projets pilotes. Les premiers projets pilotes étaient en grande partie fondés sur des ETF hybrides, tandis que les projets plus récents mis en branle à la fin de 1995-1996 et au début de 1996-1997 incluent l'élaboration et la mise en oeuvre de nouveaux cadres de responsabilisation.

Le graphique 5 donne un aperçu des diverses méthodes et innovations qui ont été relevées dans le cadre de l'évaluation.

Graphique 5 : Évolution des projets pilotes d'ETF réalisés jusqu'à présent

- Adoption et mise à l'essai de divers *niveaux de référence* nationaux ou régionaux
- Mise à l'essai de diverses dispositions de redressement utilisant les indices de population et d'inflation
- Adoption de cadres de responsabilisation du Ministère comprenant des clauses de validation de la qualité des données et des mécanismes de règlement des conflits
- Adoption de cadres de responsabilisation locale comprenant les codes locaux requis et / ou les règlements administratifs
- Resserrement des conditions des ententes, par ex. clarification des clauses relatives aux mesures correctives et clauses élargies de la responsabilité
- Prise en considération des questions d'équité dans la répartition des fonds entre les Premières Nations
- Les aspects liés à la production de recettes qui reconnaissent la contribution du gouvernement fédéral facilitent la prestation des programmes

SECTION 5 - PROCESSUS D'ÉLABORATION ET DE MISE EN OEUVRE DES ETF

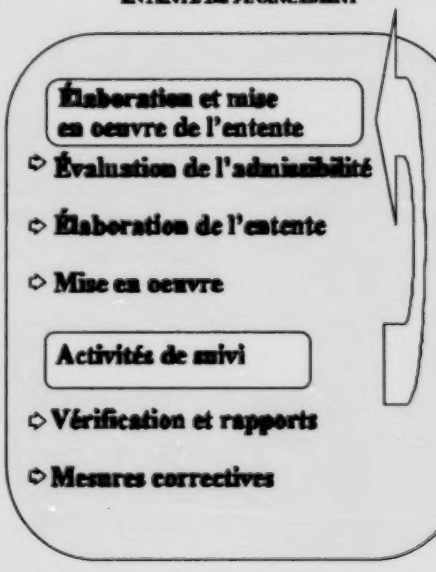
- **LES PROJETS D'ETF MIS EN OEUVRE JUSQU'À PRÉSENT ONT NÉCESSITÉ MOINS D'ENTENTES DE FINANCEMENT PAR PREMIÈRE NATION.**
- **POUR QUE LA MISE EN OEUVRE DE L'ETF SOIT COURONNÉE DE SUCCÈS, IL EST ESSENTIEL D'EFFECTUER DES ÉVALUATIONS DE L'ADMISSIBILITÉ ET DE VÉRIFIER EN PROFONDEUR LA QUALITÉ DES DONNÉES DÈS LE DÉBUT DU PROCESSUS.**
- **LA RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS À L'INTÉRIEUR DU PROCESSUS ENTRE LES PREMIÈRES NATIONS ET LE MINISTÈRE EST RELATIVEMENT CLAIRE; CEPENDANT, IL FAUDRAIT DAVANTAGE CLARIFIER LA RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION CENTRALE AFIN D'AMÉLIORER LES COMMUNICATIONS DANS LES BUREAUX RÉGIONAUX ET AU NIVEAU DES PREMIÈRES NATIONS.**
- **LE MODÈLE GÉNÉRAL NATIONAL DOIT ÊTRE MIS AU POINT DANS LE CADRE D'UN PROCESSUS PLUS OFFICIEL.**

Cette section du rapport porte sur le processus d'élaboration et de mise en oeuvre des ETF des projets pilotes et du modèle général national pour les ETF. Les constatations se rapportant à la répartition des rôles et des responsabilités ainsi qu'aux forces et faiblesses perçues des intervenants dans le processus sont également présentées. (L'Appendice 6 décrit en détail les activités du processus.)

Processus d'élaboration et de mise en oeuvre

Le graphique 6 présente le processus général d'élaboration et de mise en oeuvre d'une ETF. Pour les projets pilotes d'ETF, le processus a été le suivant : présentation et sélection, évaluation de l'admissibilité, élaboration de l'entente, mise en oeuvre de l'entente et activités de surveillance et de suivi, incluant une vérification, l'établissement de rapports ainsi que des mesures correctives au besoin. Les activités de chacune de ces étapes sont décrites ci-dessous.

GRAPHIQUE 6
PROCESSUS GÉNÉRAL POUR LA MISE EN OEUVRE D'UNE ENTENTE DE FINANCEMENT



Présentation et sélection

La première étape a été de déterminer les Premières Nations et les conseils tribaux qui pouvaient être intéressés à participer à un projet pilote. Même si les critères variaient légèrement d'une région à l'autre, les Premières Nations ont en général été choisies en fonction de l'expérience qu'elles avaient des MOF et de leur santé financière. Vingt-cinq des Premières Nations qui ont participé aux projets pilotes avaient adhéré aux MOF avant de conclure une ETF, et quatre avaient déjà signé une EFG. Dans la majorité des cas, on a tenu des réunions d'information pour les Premières Nations choisies afin de leur décrire l'ETF.

La plupart des représentants des Premières Nations qui ont été interrogés ont dit avoir entendu parler de l'ETF pour la première fois par le Ministère (80 p. 100) ou par d'autres Premières Nations ou conseil tribaux (20 p. 100). Les représentants ont dit avoir décidé de participer à un projet pilote pour les raisons suivantes : souplesse de l'entente (54 p. 100), mécanismes de financement et augmentation possible du financement (35 p. 100), possibilité de planification à long terme (38 p. 100) et responsabilités accrues (23 p. 100).

Le tableau 3 indique le genre d'information que les Premières Nations et conseils tribaux interrogés dans le cadre de cette évaluation avaient reçu. La plupart des représentants des Premières Nations et des conseils tribaux (73 p. 100) ont indiqué avoir reçu suffisamment d'information sur l'ETF lors de la réunion d'information. Cependant, plusieurs des participants qui ont adhéré plus tard (c'est-à-dire ceux qui négocient actuellement leurs ententes) auraient aimé recevoir plus d'informations.

Tableau 3 : Informations fournies au départ aux Premières Nations

Genre d'information	Pourcentage des Premières Nations qui ont reçu l'information (avec une ETF et en voie d'en avoir une)
Présentations ministérielles	56 %
Documents remis par le Ministère	52 %
Ébauche d'entente ou entente type	28 %
Statistiques	16 %
Prévisions budgétaires	12 %

Évaluation de l'admissibilité

Avant de conclure une ETF, le MAINC doit effectuer des évaluations de la gestion afin (1) d'être en mesure d'assurer le Parlement qu'il existe un régime de reddition de comptes approprié garantissant la saine gestion des fonds qu'il transfère, et (2) d'aider les Premières Nations qui se préparent à assumer de nouvelles responsabilités ou à surmonter les obstacles à l'admissibilité. Dans les ententes plus récentes, lorsque la norme de l'évaluation n'est pas atteinte, un plan d'action en matière de gestion doit être élaboré dans le cadre de l'entente de financement.

L'évaluation de la gestion se fait à l'aide d'un document détaillé de 44 pages comprenant plus de 177 questions qui portent sur divers sujets tels que l'organisation, la gestion du personnel, la gestion des programmes, la gestion financière et la gestion technique.

Aucune évaluation précise de l'admissibilité n'a été faite pour la plupart des premiers projets pilotes (seulement 36 p. 100 avaient une évaluation). Cependant, des évaluations ont été faites pour la plupart des Premières Nations et conseils tribaux qui ont adhéré aux projets pilotes par la suite (81 p. 100). On n'avait pas effectué d'évaluation parce que ces Premières Nations avaient fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du processus d'adhésion aux MOF, ce qui avait été jugé suffisant par les représentants des régions et des Premières Nations.

Selon les représentants des régions, dans les cas où il n'était pas nécessaire d'effectuer une évaluation de l'admissibilité, des évaluations internes ont été faites par le MAINC. Les études de cas et les visites sur place effectuées dans le cadre de la présente évaluation ont révélé qu'aucune évaluation n'avait été faite dans deux cas parce qu'on avait déjà procédé à une évaluation de l'admissibilité aux MOF. Dans un autre cas, alors qu'aucune entente relative aux MOF n'avait été conclue avant la participation au projet pilote des ETF, on avait fait une évaluation d'envergure. Ceci dit, l'une des études de cas a permis de constater que parfois, les résultats de l'évaluation de l'admissibilité aux MOF ne sont plus à jour. Comme pour les autres paliers de gouvernement au Canada, la situation financière et la situation politique des Premières Nations peuvent connaître des changements.

Selon les entretiens téléphoniques, 65 p. 100 des Premières Nations qui ont fait l'objet d'une évaluation de l'admissibilité ont dit que ces évaluations avaient principalement été faites par la Première Nation et par le MAINC. Dans certains cas, les évaluations ont été faites par des experts-conseils et d'autres ministères gouvernementaux. Dans 21 p. 100 des cas, les évaluations ont été réalisées par le MAINC uniquement, et dans 14 p. 100 des cas par les Premières Nations uniquement (avec ou sans le concours d'experts-conseils).

Élaboration de l'entente

L'élaboration de l'entente comporte trois activités : (1) revue des programmes (y compris des vérifications précises ou des examens des secteurs des programmes tels que l'éducation et l'assistance sociale), (2) élaboration des conditions de l'entente et (3) élaboration du budget.

Le temps requis pour élaborer les ententes pilotes variait. Dans l'ensemble, les premières ententes ont été plus longues à élaborer que les dernières. En général, 38 p. 100 des ententes des projets pilotes ont nécessité un an ou plus avant d'être achevées, et 62 p. 100 ont nécessité six mois ou moins. Les entrevues faites avec les Premières Nations qui sont sur le point de conclure une entente ont révélé que dans quatre cas le processus a duré moins de 6 mois, et dans trois cas cela a pris jusqu'à 12 mois. Cependant, dans quatre cas le processus a pris de 18 à 24 mois.

À ce jour, on a eu recours à une série de méthodes de financement propres aux services pour répartir les ressources. On négocie actuellement une nouvelle approche permettant de fournir au bénéficiaire un budget de base et un budget auxiliaire. Comme le budget de base initial est élaboré à l'aide de niveaux fondés sur des formules établies, on évalue les données afin de s'assurer que ces niveaux sont exacts. Ces données servent à déterminer les tendances, la base et les facteurs de croissance. Par exemple, dans une étude de cas, on avait vérifié et mis à jour toutes les données sur les études postsecondaires et l'enseignement primaire, l'assistance sociale et le fonctionnement et l'entretien avant d'établir le budget de l'ETF. Cette étape est importante non seulement pour assurer le niveau de financement approprié, mais également pour établir un climat de confiance entre la Première Nation et le Ministère, puisque les discussions sur le budget reposent sur les informations ainsi obtenues. En outre, cela permet de traiter toutes les Premières Nations de la même manière.

L'évaluation a révélé que des problèmes peuvent se présenter si on ne vérifie pas en détail les données dès le début. Par exemple, durant toute la période visée par l'entente, on risque de devoir redresser continuellement les budgets de base. Dans une étude de cas, les examens réguliers de la conformité ou les vérifications de la qualité des données après la signature de l'entente se sont révélés utiles, car ils ont permis de détecter les données erronées et de les corriger. Dans ce cas toutefois, l'entente ne prévoyait aucune disposition sur la façon dont les problèmes liés aux données allaient être corrigés, mais la Première Nation et le bureau régional ont examiné le problème ensemble. Dans les dernières ententes conclues, par exemple celles qui sont utilisées dans le modèle de la Colombie-Britannique, cette question est abordée de façon précise, ce qui devrait aider à clarifier les responsabilités si jamais on relève des lacunes dans les données.

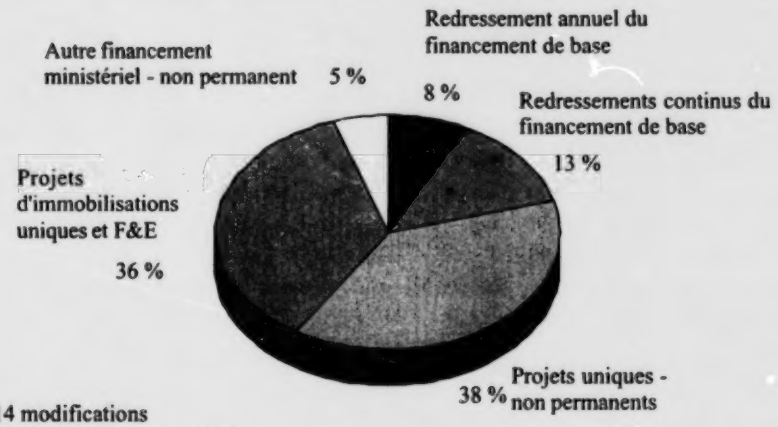
Mise en oeuvre de l'entente

L'évaluation a révélé que le nombre d'ententes de financement conclues entre les bénéficiaires et le Ministère a diminué sous le régime des ETF. Sous le régime des MOF, les Premières Nations peuvent avoir une entente sur les MOF, une EFG et même un ou plusieurs AC, lesquels sont en général liés à des projets d'immobilisations. Par exemple, à un échantillon de 16 Premières Nations qui ont conclu des ETF était associée une moyenne de 2,3 ententes de financement par Première Nation avant la participation à un projet pilote. Le nombre moyen d'ententes baisse à 1,8 dans l'année qui suit l'adhésion à une ETF et à 1,2 dans la deuxième année. Comme le montrent ces chiffres, l'objectif d'avoir une entente par Première Nation a généralement été atteint dans les projets pilotes d'ETF mis en oeuvre jusqu'à présent.

La planification à long terme est directement liée à la capacité d'établir des budgets relativement cohérents au fil des ans. L'un des indicateurs de succès de la planification à long terme est le nombre de modifications qui ont été apportées. Un échantillon de dix ETF conclues au cours des trois dernières années montre une moyenne d'environ quatre modifications par entente, ce qui est beaucoup moins que ce que révélait l'évaluation antérieure des MOF. Des employés des régions ont indiqué que dans certains cas, il y a eu plus de modifications qu'on ne l'avait prévu ou souhaité. Selon eux, certaines modifications comme celles qui se rapportent aux projets d'immobilisations étaient nécessaires et appropriées, mais d'autres étaient discutables. Cependant, les responsables ont indiqué que des mesures sont prises afin de resserrer les contrôles. Par exemple, la région de l'Alberta va accroître les contrôles en vérifiant les dates de mise en oeuvre des modifications proposées.

Il est important de souligner que chaque modification représente un certain nombre de changements individuels réunis. Le graphique 7 décrit 39 changements individuels englobés dans 14 modifications qui touchent deux Premières Nations étudiées de près. Le graphique 8 présente les mêmes modifications en fonction de la répartition en pourcentage des montants en cause. Dans l'ensemble, ce sont les modifications uniques pour les projets ou les programmes non périodiques qui ont nécessité le plus de modifications, suivies des projets d'immobilisations, ce qui inclut le fonctionnement et l'entretien (F & E). Par contre, ce sont les projets d'immobilisations, dont le F & E, qui ont représenté le plus gros pourcentage des sommes, suivis des redressements au financement de base non inclus dans les redressements annuels des formules.

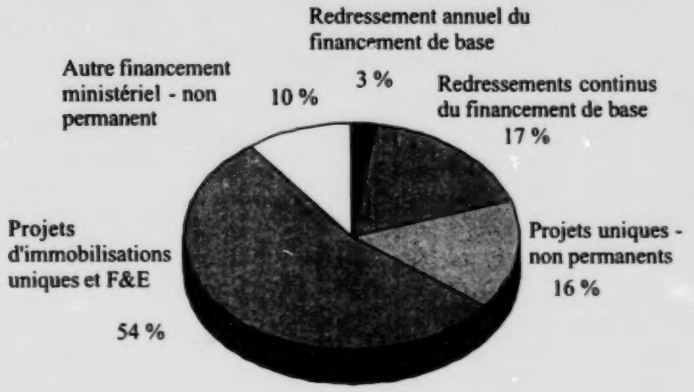
GRAPHIQUE 7
Types de changements inclus dans les modifications pour deux études de cas - (répartition en pourcentage)



*14 modifications
*39 changements individuels

GRAPHIQUE 8

Montants associés aux changements inclus dans les modifications pour deux études de cas - (répartition en pourcentage)



*14 modifications
*39 changements individuels

Surveillance et suivi

Les activités de suivi incluent la production de rapports, les examens de la qualité des données et, au besoin, les mesures correctives. Comme les ETF sont encore jeunes et que pour plusieurs d'entre elles le cycle de vérification n'a pas été complété, les constatations sur cette étape du processus sont limitées. Pour les Premières Nations qui ont eu au moins un cycle complet de vérification, le processus de suivi semble avoir fonctionné tel que prévu.

Dans le cas de deux des Premières Nations qui prennent part aux études de cas, des plans de mesures correctives étaient en place et semblaient fonctionner comme prévu, selon les représentants des Premières Nations et du MAINC. Les vérifications de deux Premières Nations qui prennent part aux études de cas ont débouché sur les recommandations suivantes, qui visent à améliorer la mise en oeuvre des ententes futures : formation financière plus poussée, mise en place de structures des comités financiers, plus grande utilisation de la technologie, procédures d'information de gestion établies qui permettent de s'assurer que les directeurs des programmes connaissent bien leurs budgets et en contrôlent l'administration et politiques communes pour les programmes lorsque les tribus reçoivent des fonds par l'entremise des conseils tribaux.

Rôles et responsabilités

La clarté des rôles et des responsabilités et leur répartition entre les diverses parties au processus des ETF sont décrites ci-dessous.

MAINC - Premières Nations / conseils tribaux : Les représentants régionaux du MAINC qui ont été interrogés ont mentionné que l'ETF a clarifié la répartition des responsabilités entre le MAINC et les Premières Nations au chapitre du financement et de la prestation des services. Les Premières Nations qui prennent part aux études de cas étaient en général d'accord avec cette évaluation, mais certaines Premières Nations interrogées par téléphone avaient l'impression que le processus pourrait être mieux défini.

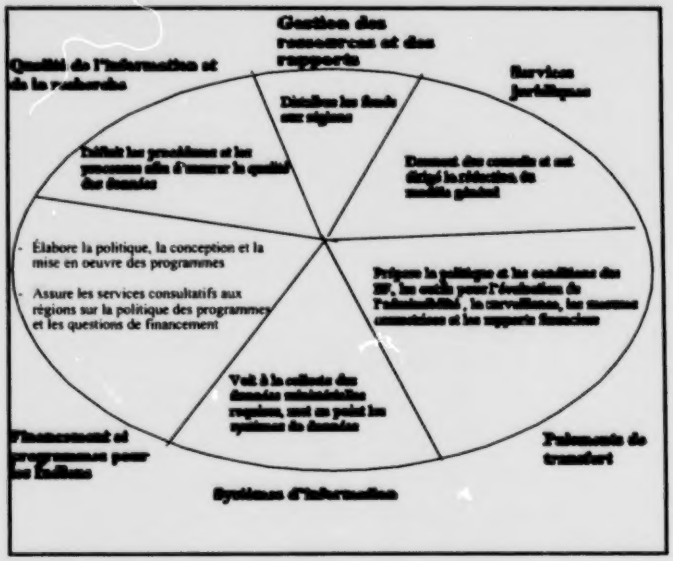
MAINC - Autres ministères fédéraux : Les employés des régions considèrent que les responsabilités étaient clairement réparties entre le MAINC et les autres ministères fédéraux participant aux projets pilotes des ETF. D'après les entrevues réalisées, il était évident que les représentants des autres ministères fédéraux abondaient dans le même sens. Toutefois, les deux parties estimaient qu'il fallait se pencher sur diverses questions opérationnelles qui reviennent régulièrement sur le tapis, telles que le moment opportun de la répartition des fonds.

Bureaux régionaux : Les employés régionaux considèrent que les responsabilités au sein du MAINC se répartissent comme suit : le bureau régional négocie et met en oeuvre les ententes, tandis que l'Administration centrale assure le soutien et donne les lignes directrices. Cependant, pour ce qui est des nouvelles ententes, on a constaté que les directives et la réponse de l'Administration centrale sont lentes à venir, de sorte que certaines régions ont décidé d'élaborer leurs propres modèles généraux régionaux.

Administration centrale : Le graphique 9 présente les principales directions qui, au sein de l'Administration centrale, sont mises à contribution dans les ententes de financement. Il présente aussi les rôles et responsabilités de ces directions.

Graphique 9
Répartition des responsabilités au sein de l'Administration centrale

Avec le redéploiement des spécialistes des programmes à l'Administration centrale, la clarification de la répartition des responsabilités opérationnelles était considérée comme une tâche continue. De l'avis de certaines personnes interrogées, il fallait clarifier les rôles et les responsabilités des diverses parties à l'Administration centrale, en particulier pour ce qui est de l'élaboration des conditions normalisées des programmes.



Processus d'élaboration du modèle général national

Les répondants ont indiqué que le processus des ETF doit être vu dans le contexte des facteurs internes et externes qui ont eu des répercussions continues sur la répartition des rôles et des responsabilités et sur l'élaboration des ententes pilotes et du modèle général national. Parmi les facteurs à considérer, il y a l'évolution des ETF à partir du concept et de la portée qu'elles avaient à l'origine, lesquels ont en retour dicté l'intervention des responsables, la décentralisation des fonctions de l'Administration centrale vers les régions, l'évolution constante du Ministère qui tend à devenir de plus en plus un organisme de financement, le redéploiement des spécialistes des programmes au sein de l'Administration centrale, le contexte financier dans lequel le Ministère travaille et la nécessité qui en découle d'une responsabilisation accrue au Ministère. De plus, la plupart des régions ont tenu des consultations officielles et officieuses aux niveaux local et régional lorsqu'elles ont élaboré leurs modèles régionaux.

Pour ce qui est de la transition que vit le Ministère en vue de devenir un organisme de financement, les répondants ont indiqué qu'il y avait un parallèle avec les efforts similaires déployés pour passer de la micro-gestion fondée sur les programmes au financement global, par exemple la mise en oeuvre du financement global pour les territoires ou les paiements au titre du financement des programmes établis (FPE), et ils ont noté que ces processus sont longs et complexes.

Le recours à un processus itératif au sein de l'Administration centrale et dans les rapports entre l'Administration centrale et les régions a aidé à solidifier la vision et la philosophie de l'ETF. On pense que le financement fondé sur les programmes n'est pas réaliste et on s'est entendu sur la nécessité d'aller vers une formule de financement global assortie d'une responsabilisation accrue du Ministère et des Premières Nations. Les représentants de certaines directions à l'Administration centrale estimaient toutefois qu'il aurait été possible d'arriver plus rapidement à un tel consensus si la participation avait été plus forte et que les consultations avaient été menées plus tôt.

On estimait également que la nature décentralisée du Ministère avait des répercussions sur la répartition des responsabilités au sein du processus des ETF. Bien que la décentralisation ait suscité la mise en place d'approches nouvelles et une mise en oeuvre plus rapide, on se demande si l'application est uniforme dans les régions, en particulier pour ce qui est du financement et des conditions des ententes. Certains représentants, à l'Administration centrale et dans les régions, ont souligné la nécessité d'une plus grande présence de l'Administration centrale dans ce domaine. Par contre, on considérait que la nature décentralisée du Ministère et la capacité de l'Administration centrale d'assumer une telle fonction pourraient représenter des défis.

L'élaboration du modèle général national progresse sur trois plans : le financement, l'établissement des rapports et la responsabilisation. La rédaction du modèle général national est dirigée par les Services juridiques et les Paiements de transfert à l'Administration centrale et par les Services de financement dans les régions. À cet égard, de l'avis de certains, il faudrait envisager une plus grande participation des autres parties par le biais d'un processus plus officiel, étant donné que la portée des ETF est si large. Selon ces personnes, une telle approche aiderait à renforcer et à consolider la vision et la philosophie des ETF et améliorerait les communications. Il faudrait qu'un processus officiel reçoive une certaine forme d'approbation officielle, et l'apport des cadres supérieurs serait essentiel pour que les consultations officielles puissent être supervisées et pour que la politique ministérielle soit communiquée avec plus d'efficacité.

Forces et faiblesses perçues du processus

De l'avis des représentants des Premières Nations, il était utile d'avoir l'expérience des MOF avant d'adhérer à une ETF. Ces représentants ont souligné la souplesse et la possibilité d'adaptation de l'entente aux besoins individuels comme étant les points forts du processus. Ils ont également bien accueilli l'échange égal d'informations entre le MAINC et les Premières Nations ce qui, selon eux, va aider à clarifier l'établissement de la base de financement et le fonctionnement du redressement. Ils estimaient que le processus encourageait les Premières Nations à s'organiser et à consulter les autres Premières Nations sur l'ETF.

Parmi les faiblesses du processus qui ont été soulignées par certaines Premières Nations, notons l'absence de pouvoirs des négociateurs du Ministère pour prendre des décisions à la table de négociation et les retards que cela entraîne dans les négociations, l'inexactitude des données ministérielles sur lesquelles on se fonde pour établir les niveaux de financement, le manque d'information, et la difficulté de rapprocher les données des Premières Nations avec celles qui sont utilisées par le Ministère. De l'avis de quelques Premières Nations qui ont adhéré plus tard à l'ETF, les négociations étaient rigides, et il faudrait inclure les Premières Nations à titre de participants égaux dans le processus. Les Premières Nations qui ont adhéré à l'ETF plus tard estimaient également que le processus avançait trop vite, alors que les Premières Nations qui ont adhéré les premiers temps estimaient qu'il était trop lent. Selon certaines Premières Nations, il faut mieux définir le processus dès le début. L'absence d'uniformité dans la façon dont les Premières Nations étaient traitées et quant au type d'ententes de financement offert a également été reconnue comme une faiblesse.

Selon les représentants du Ministère, les points forts du processus sont les suivants : c'est un processus interactif, qui met à contribution les régions et qui favorise l'innovation. Ses faiblesses sont : leur propre participation limitée à l'élaboration et à la mise en oeuvre de l'ETF; le fait qu'on leur demande uniquement de commenter les ébauches des ententes n'est pas suffisant pour qu'on puisse affirmer avoir tenu compte de leurs préoccupations à cet égard ou concernant le modèle général national. Dans l'ensemble, ces répondants estimaient que les projets d'ETF, du fait de leur importance et de leurs répercussions futures sur les autres instruments de financement, justifiaient une participation plus officielle et universelle au processus.

SECTION 6 - RESPONSABILISATION

Cette section présente les conclusions de l'évaluation des ETF en rapport avec la mise en oeuvre du cadre de responsabilisation du Ministère et du cadre de responsabilisation locale des Premières Nations. Afin de mettre en contexte ces conclusions, on commencera par passer en revue les conclusions des rapports, vérifications et évaluations qui ont été préparés auparavant sur le sujet. La section 9 du présent rapport traite plus précisément des répercussions des projets pilotes sur la responsabilisation.

Contexte

En 1983, dans ce que l'on a appelé le rapport Penner, le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens recommandait l'élimination des contrôles centralisés sur les fonds publics dès qu'un système approprié de responsabilisation serait reconnu au niveau des collectivités. Le dilemme du MAINC dans ce processus était de trouver comment satisfaire à l'obligation qu'il a de rendre compte au Parlement tout en renforçant la responsabilisation locale pour la prise de décisions locale élargie dans le respect des diverses traditions des Premières Nations.

La présentation au Conseil du Trésor de 1986, qui énonce les exigences du Ministère en matière de responsabilisation à l'égard des MOF, constitue le fondement sur lequel repose l'ETF. Cette présentation, ainsi que les exigences associées en matière de responsabilisation, est décrite en détail dans l'analyse comparative, à l'Appendice 5. Elle contient les conditions des programmes et les sources législatives et réglementaires des pouvoirs pour tous les secteurs des programmes : l'assistance sociale (Programme d'assistance publique du Canada et procès-verbaux du Conseil du Trésor, 1964), l'éducation, les effectifs des bandes et les terres (*Loi sur les Indiens*).

Le vérificateur général du Canada et le Comité parlementaire des comptes publics ont trouvé à redire au régime de responsabilité du MAINC. Dans son rapport de 1991, le vérificateur général a mis en question la pertinence des contrôles et les rapports qui doivent être présentés par les organismes autochtones dans le cadre des ententes de financement conclues avec le Ministère. Plus précisément, le rapport a indiqué que le MAINC n'avait pas de cadre de responsabilisation et que les fonds administrés par les Premières Nations et les conseils tribaux avaient besoin d'un cadre de responsabilisation approprié. Ces préoccupations ont vite pris une portée plus large. En 1992, le vérificateur général a noté l'absence de mécanismes d'appel dans les gouvernements tribaux ou des bandes. En soulevant ces questions, le vérificateur général a également placé la pertinence et l'efficacité du régime actuel de responsabilisation au-dessus du paradigme classique où l'on ne fait que rendre compte des dépenses, mettant l'accent sur l'obligation de rendre compte de la qualité des services et de la légitimité des décisions prises dans le cadre du processus administratif.

Même si le vérificateur général est d'accord avec le principe que les bandes devraient être capables de modifier les programmes financés par le gouvernement fédéral, sous réserve de conditions minimales, il a fait remarquer qu'en vertu de la législation actuellement en vigueur, le Ministère demeure en fin de compte responsable de la façon dont ces fonds sont dépensés et des résultats obtenus. En septembre 1996, le vérificateur général a publié une étude sur la responsabilisation locale des Premières Nations.

Des évaluations internes effectuées par la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGEVI) ont également fait ressortir ces questions. Dans une évaluation des répercussions à long terme des MOF (1993), on a recommandé de mettre en place un cadre de responsabilisation et de clarifier la responsabilisation du Ministère. Toutefois, contrairement au rapport Penner, l'évaluation indiquait que tant qu'un régime législatif différent ne serait pas en place, les exigences en matière de responsabilisation devraient être resserrées plutôt que relâchées, car les ententes de financement procurent plus de souplesse et de contrôle aux gouvernements des Premières Nations.

En septembre 1993, un comité interministériel formé des sous-ministres des quatre ministères participants (le MAINC, l'Agence canadienne de développement international, Santé et Bien-être social et Emploi et Immigration Canada) et de cadres supérieurs du Bureau du Conseil privé et du Conseil du Trésor a proposé six principes afin d'améliorer la responsabilisation devant le Parlement pour les services assurés par des tierces parties.[1] Les éléments essentiels de la responsabilisation s'inspirent des principes proposés par le vérificateur général (1994) et incluent la délégation, l'entente sur les résultats, l'habilitation, la responsabilisation à l'égard des résultats et l'approbation des résultats.

Dans un rapport présenté au Comité directeur du MAINC sur la responsabilisation, la DGEVI a reconnu que l'élaboration d'un cadre de responsabilisation efficace entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des Premières Nations dépend, en partie, de l'acceptation d'un paradigme de responsabilisation dynamique. Le document a placé la question de la responsabilisation dans le contexte du désir du gouvernement fédéral d'établir de nouveaux rapports avec les Premières Nations, reconnaissant que ce changement améliorera la reconnaissance politique de la responsabilisation et élèvera les attentes du public et des Premières Nations. Le rapport a également mis en évidence le cadre général de responsabilisation reconnu par les électeurs au Canada, lequel favorisait les éléments suivants : rendre visibles les raisons des décisions, éviter les conflits d'intérêts, communiquer des données financières et autres informations exactes et significatives, établir des mécanismes officiels de redressement, assurer que la santé et la sécurité des individus sont protégées et assurer que les services et les biens sont fournis avec efficacité et rentabilité. Le rapport a proposé, en guise d'étape dans la mise en place de ce cadre, d'encourager la gestion financière / responsabilisation locale des Premières Nations par voie de règlements administratifs, de favoriser la transparence en publiant dans la partie III du Budget des dépenses les montants généraux alloués par Première Nation et de favoriser l'auto-évaluation.

---

[1] *Étude sur la reddition de comptes pour les subventions, les contributions et les autres paiements de transfert par des tierces parties*, septembre 1993.

Outre ces changements ont été observées, pressions politiques de plus en plus grandes attribuables au climat financier actuel. Le public demande que les fonds soient bien gérés et exige des résultats. Les programmes autochtones, les seuls qui n'ont pas été réduits dans le budget de 1995-1996, font l'objet d'une attention soutenue.

Même si les rapports susmentionnés ont mis l'accent sur le maintien ou l'amélioration de la responsabilisation locale des Premières Nations, la nécessité de continuer à renforcer la responsabilisation au Ministère a aussi été soulignée. Par exemple, le guide d'auto-évaluation du processus de gestion du financement (DGEVI, 1995) met l'accent sur plusieurs questions de responsabilisation se rapportant à la gestion des ententes de financement et recommande que le Ministère mette en place dans toutes les ententes de financement une série d'exigences en matière de responsabilisation.

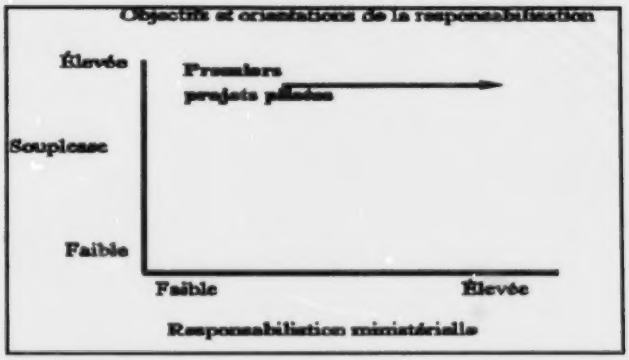
Responsabilisation ministérielle

- **LES OBJECTIFS DE RESPONSABILISATION ONT CHANGÉ DU TOUT AU TOUT ENTRE LES PREMIERS PROJETS PILOTES ET LES PROJETS PILOTES ACTUELLEMENT MIS EN OEUVRE.**
- **IL Y A UN CONSENSUS SUR LA NÉCESSITÉ D'ÉTABLIR DES EXIGENCES EN MATIÈRE DE RESPONSABILISATION QUI REFLÈTENT LES POUVOIRS ACCRUS ET LA SOUPLESSE PLUS GRANDE QU'OFFRENT LES ENTENTES. IL FAUT QUE LES EXIGENCES EN MATIÈRE DE RAPPORTS SOIENT PLUS GRANDES QUE CELLES QUI SONT CONTENUES DANS LE GUIDE D'ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS DES MOF.**
- **LE CADRE DE RESPONSABILISATION DU MINISTÈRE EST EN COURS D'ÉLABORATION, ET LES ÉLÉMENTS PERTINENTS SONT MIS EN PRATIQUE DANS LES PROJETS PILOTES PLUS RÉCENTS D'ETF.**

Objectifs des projets d'ETF réalisés à ce jour sur le plan de la responsabilisation

Les responsables du MAINC dans les régions et à l'Administration centrale ont remarqué que les objectifs sur le plan de la reddition de comptes ont changé depuis la mise en oeuvre des premiers projets pilotes. Ce changement reflète l'évolution décrite ci-dessus.

Graphique 10



Le graphique 10 présente l'évolution des objectifs sur le plan de la responsabilisation. Au début, on insistait moins sur les contrôles centralisés, et plus sur les contrôles locaux exercés par les Premières Nations. Une telle approche allait dans le même sens que la philosophie des MOF qui visait l'autonomie gouvernementale. Cependant, au fur et à mesure que les projets pilotes des ETF ont avancé, les objectifs en matière de responsabilisation ont commencé à refléter la nécessité de meilleurs mécanismes centralisés et locaux de responsabilisation, vu la souplesse accrue que donnent les ententes aux Premières Nations. Ainsi, alors qu'avec les MOF on voulait que la responsabilisation passe du Ministère aux conseils des Premières Nations et à leurs membres, on se tourne maintenant vers une responsabilisation partagée : les Premières Nations doivent rendre compte au Ministère et les conseils des Premières Nations doivent rendre compte à leurs membres.

La mise en oeuvre de l'ETF vise à permettre au Ministre de dire qu'il existe un très bon système de responsabilisation dans toutes les Premières Nations pour la gestion des fonds publics et des services, ce qui reflète les normes principales appliquées par tous les paliers de gouvernement au Canada. Ce modèle devrait permettre au Ministre d'assurer de façon crédible que les fonds publics sont bien administrés, tout en assurant que les résultats seront atteints en mettant à profit les compétences de chaque Première Nation en matière de gestion et en tenant compte des variations dans les traditions des collectivités et des ressources de plus en plus limitées qui sont consacrées à l'administration. Le modèle s'efforce de mettre l'accent sur un gouvernement local responsable et capable, de favoriser le développement des collectivités, de renforcer les vérifications et contrôles locaux (transparence, divulgation, recours) et de clarifier les relations en matière de responsabilisation.

État d'avancement de la mise en oeuvre du cadre de responsabilisation du Ministère

Cette partie porte sur la mise en oeuvre du cadre de responsabilisation à l'intérieur des projets pilotes des ETF conjointement avec d'autres activités connexes réalisées par le MAINC. L'analyse comparative entreprise dans le cadre de l'évaluation, et qui est publiée à part, présente sous forme de graphiques la mise en oeuvre de chacun des éléments du cadre ministériel. Selon cette analyse, il semblerait qu'un certain nombre d'éléments du cadre sont déjà en place même si l'élaboration de ce dernier n'est pas terminée. Voici quelques innovations qui ont été relevées dans certains des projets pilotes récents :

Délégation : Les ententes prévoient des dispositions d'indemnisation élargies portant sur la responsabilité et les dommages aux biens, des garanties ainsi que des dispositions élargies à l'égard des mesures correctives.

Contrat axé sur le rendement : Les exigences en matière d'établissement de rapports sont mentionnées dans les ententes, de même que la façon de modifier les politiques du MAINC. Les ententes prévoient la codification des méthodes locales de responsabilisation et les responsabilités de chaque partie relativement à la prestation des services.

Délégation des pouvoirs / habilitation : Le rapport sur la gestion de l'admissibilité et les exigences qui en découlent sont inclus dans les ententes, et les relations entre les parties et les rôles et responsabilités associés y sont décrits; les limites à l'égard de l'utilisation des fonds sont clairement établies (politique sur l'utilisation des excédents et les déficits, par exemple), et l'application des principes de responsabilisation (transparence, politiques sur les employés, prêts, conflit d'intérêt, recours, divulgation) est précisée.

Rapports sur les résultats : Les ententes prévoient l'élaboration d'un plan des activités. Ce plan exige que la Première Nation fasse rapport sur la répartition prévue des fonds transférés en vertu de l'entente et indique les priorités, les buts et les autres éléments tels que le financement par emprunt au cours des cinq années; ce plan doit être présenté aux membres et au Ministère et tout changement apporté au plan doit être signalé.

Acceptation des résultats / évaluation indépendante : En vertu des ententes, les Premières Nations doivent participer à des examens de conformité ou de contrôle de la qualité des données en permettant au Ministère d'avoir accès à tous les documents et aux informations nécessaires afin de vérifier la qualité des données et le respect des conditions minimales des programmes; le modèle de la Saskatchewan prévoit un mécanisme officiel de règlement des conflits entre le Ministère et le bénéficiaire.

La mise en oeuvre du cadre de responsabilisation utilisé dans les projets pilotes s'inscrit dans le contexte des autres initiatives correspondantes entreprises par le Ministère. Voici quelques-unes des initiatives en cours, et leur état d'avancement :

- ***Établissement des rapports :*** Le Ministère révise actuellement les données qu'il exige afin d'uniformiser les exigences de toutes les ententes, conformément au pouvoir décisionnel accru que les Premières Nations doivent assumer.

- ***Restructuration des rapports financiers des Premières Nations :*** Statistique Canada travaille actuellement à intégrer les Premières Nations dans le Système de comptabilité nationale afin d'être capable de produire des statistiques comparatives avec les autres paliers de gouvernement. Comme les Premières Nations ont le pouvoir de fixer les objectifs de leurs programmes locaux et d'adapter leurs programmes aux besoins des collectivités, il est trompeur de mesurer le niveau d'optimisation des ressources au niveau national avec les critères usuels applicables aux programmes, parce que les budgets des programmes présentés dans la partie III du Budget des dépenses principal ne sont que des approximations des dépenses réelles engagées par les Premières Nations.

- ***Examens des données :*** Des examens de conformité doivent être réalisés afin d'assurer que les Premières Nations reçoivent la part qui leur revient en vertu des formules de financement actuelles.

- ***Modèle général national des ETF :*** Le modèle général est en voie d'élaboration et devrait pouvoir être mis en oeuvre au cours de l'exercice financier 1996-1997.

Rapports exigés pour les projets mis en oeuvre jusqu'à présent

L'analyse comparative publiée dans les appendices à l'appui de cette évaluation précise les exigences concernant les rapports à produire dans les projets pilotes sur les ETF mis en oeuvre jusqu'à présent. Les premiers projets pilotes se sont pour la plupart fondés à cet égard sur les exigences des MOF. Les Premières Nations devaient donc présenter un rapport statistique annuel ainsi que des états financiers vérifiés.[2] Toutefois, on a demandé à certaines Premières Nations qui ont participé à un projet pilote d'ETF de fournir d'autres rapports spéciaux au Ministère, de sorte que dans les faits, les rapports exigés étaient similaires à ceux qui étaient demandés en vertu des EFG. Comme on l'a mentionné précédemment, les projets pilotes plus récents contenaient d'autres exigences en matière de rapports, liées par exemple à un plan de développement de la gestion, au budget, au plan de développement économique et un plan de maintenance. Toutefois, certaines ententes demandent de présenter ces données au Ministère, tandis que d'autres exigent simplement que la Première Nation puisse les fournir au Ministère à la demande de celui-ci. Les ententes prévoient également d'autres informations qui peuvent être demandées, par exemple sur l'assurance-responsabilité, la politique sur les employés et les lignes directrices sur les conflits d'intérêts.

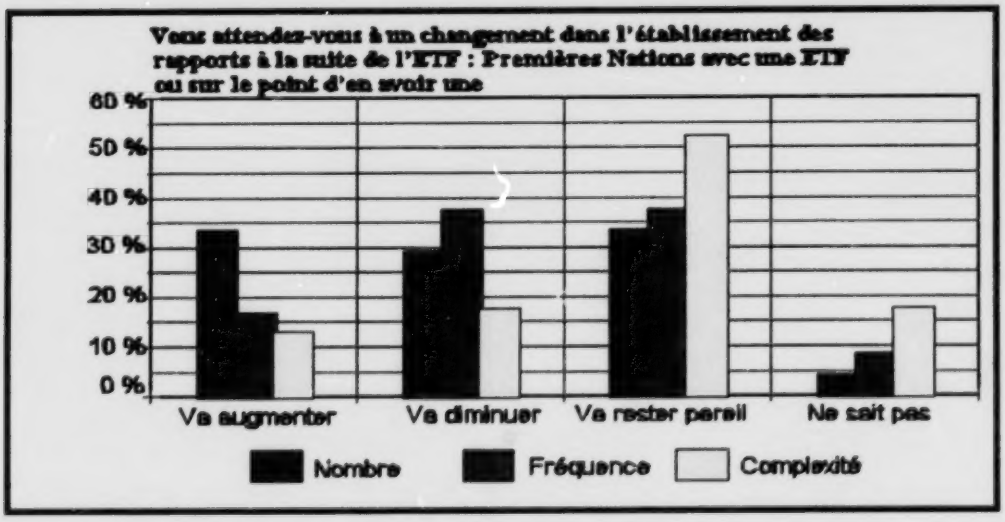
Le graphique 11 présente les opinions des Premières Nations au sujet des rapports exigés. On a interrogé des Premières Nations qui ont une ETF et des Premières Nations qui sont sur le point d'adhérer à une ETF. En général, les représentants des Premières Nations estimaient que la complexité et le nombre de rapports n'étaient pas différents de ce qu'ils étaient avant l'adhésion aux ententes; ceci dit, dans l'ensemble ils croyaient que la fréquence des rapports avait diminué ou était restée la même. L'augmentation du nombre de rapports exigés était considérée contraire à l'esprit de l'entente. Les représentants des Premières Nations ont affirmé que les rapports devaient mettre l'accent sur les normes minimales des programmes et sur les vérifications de programmes et des contrôles ponctuels des dossiers de l'assistance sociale.

---

[2] Le rapport statistique comprend des données sur le développement social, l'éducation, le développement économique, la gestion et les services communautaires, les régimes de retraite, les infrastructures, les installations d'enseignement, le logement, l'acquisition de biens immobiliers, le fonctionnement et l'entretien des immobilisations, les réserves et les fonds en fidéicommis et l'appartenance à la bande.

Certaines Premières Nations désiraient avoir plus de détails sur la raison d'être des rapports requis et voulaient savoir ce qu'en fait le Ministère, en particulier quand les données ne sont pas nécessaires aux fins du financement. Elles se demandaient pourquoi un rapport annuel commun ne pourrait pas être produit pour la collectivité et pour le Ministère. Elles voulaient également connaître les exigences futures en matière de rapports et savoir si ces exigences seront les mêmes pour la durée de l'entente. La plupart des employés régionaux du MAINC trouvaient que les exigences des projets pilotes des ETF en matière de rapports étaient similaires à celles des MOF en nombre, en qualité et en fréquence.

Graphique 11



Caractère suffisant des rapports

Les entrevues menées auprès du personnel des régions et à l'Administration centrale ont révélé des opinions partagées sur le caractère suffisant des rapports aux fins de la responsabilisation. L'état financier vérifié et le compte rendu annuels demandés pour les MOF ont été exigés dans les premiers projets pilotes. On a demandé aux personnes interrogées s'ils étaient suffisants et permettaient au Ministère de rendre compte au Parlement.

La plupart des répondants croyaient qu'il était suffisant de demander un état financier vérifié et un rapport statistique annuels pour rendre compte au Parlement. Cependant, d'après leur expérience des MOF, certains répondants dans les régions et à l'Administration centrale étaient sceptiques quant aux normes appliquées relativement aux rapports dans les projets pilotes d'ETF réalisés jusqu'à présent. Dans bien des cas, les rapports reçus des Premières Nations sous le régime des MOF étaient en retard ou encore les annexes à l'appui étaient incomplètes. Chose la plus importante, on croyait qu'il n'était pas approprié d'appliquer les mêmes normes aux Premières Nations qui ont des ETF étant donné le niveau plus élevé de responsabilités qu'elles assument.

Quelques représentants de l'Administration centrale ont souligné que les projets pilotes réalisés jusqu'à présent ne fournissent pas suffisamment d'informations, de sorte que l'Administration centrale n'est pas en mesure d'assumer certaines fonctions comme celles qui consistent à justifier l'emploi des ressources et ses politiques et présenter les rapports requis aux organismes centraux. À leur avis, le manque d'uniformité dans la collecte de l'information auprès des Premières Nations limite la capacité du Ministère de généraliser les mesures de rendement et de production pour toutes les Premières Nations. Ces répondants estimaient que les premiers projets pilotes nécessitaient des rapports beaucoup plus rigoureux que ceux qui sont utilisés pour les MOF et devaient garantir une plus grande responsabilisation ministérielle, en indiquant clairement les mesures prises pour faire respecter les conditions et la volonté d'avoir recours à des mesures correctives au besoin. À leur avis, on ne demandait pas assez d'informations, et il serait possible de resserrer les exigences en matière de rapports sans mettre en danger la relation de gouvernement à gouvernement entre le Ministère et les Premières Nations.

Pour ce qui est des données qui sont demandées, les employés interrogés ont indiqué que les rapports accordaient trop d'importance aux données financières, au détriment des indicateurs de la qualité des programmes. Ils pensaient que la vérification et les états financiers ne font qu'indiquer comment l'argent a été dépensé, et non si l'argent a été bien dépensé ni comment la collectivité a bénéficié des dépenses. Les répondants ont reconnu la nécessité de clarifier les rapports requis dans les conditions de l'entente proprement dite, un point de vue qui a été appuyé par les études de cas. Ces dernières ont par exemple montré que l'absence d'exigences en matière de présentation de rapports dans les conditions des ententes avait souvent amené le Ministère à recourir à la disposition autorisant la dérogation concernant les données requises pour demander des données supplémentaires. Une autre préoccupation soulevée à cet égard avait trait à la qualité des données reçues. En raison des préoccupations sur la pertinence et la fiabilité des données, plusieurs répondants ont indiqué qu'on avait tendance à prendre moins au sérieux qu'on ne le devrait les exigences en matière de données.

Néanmoins, la majorité des répondants dans les régions et à l'Administration centrale ont souligné des faits nouveaux positifs. D'abord, dans les ententes plus récentes, les exigences quant aux rapports requis et aux dates de présentation des rapports sont indiquées clairement. Ensuite, on révise actuellement les exigences relatives aux renseignements afin d'uniformiser toutes les ententes de financement.

Pour ce qui est de la responsabilisation, certains représentants des régions étaient frustrés face aux messages contradictoires concernant, d'une part, la responsabilisation et, d'autre part, sa mesure et son application. À leur avis, cette question n'avait pas été une priorité durant l'élaboration et la mise en oeuvre des premiers projets pilotes. Ils estimaient que l'ETF répondait principalement au désir des Premières Nations d'avoir plus d'autonomie parce que la seule chose qui était exigée des Premières Nations était le respect des normes minimales. Le contrôle exercé par le Ministère s'en trouvait affaibli. Cependant, les derniers projets pilotes ont mis davantage l'accent sur la responsabilisation et ont montré une tendance à un plus grand contrôle par le MAINC. Dans l'ensemble, ces répondants croyaient que le renforcement des exigences en matière de rapports représentait un pas en arrière, et ils estimaient que les versions plus récentes des ETF rompaient avec la philosophie originale de l'ETF. C'est pourquoi plusieurs régions ont décidé d'attendre que l'orientation générale et la philosophie de l'entente soient plus claires avant de mettre en oeuvre les projets pilotes.

Rôle des rapports

Les représentants du Ministère ont indiqué qu'avec la création des ETF, les rapports ne seront plus utilisés pour la prise de décisions sur la prestation des services, mais pour la surveillance. La tâche est loin d'être facile.

Premièrement, alors que dans l'ensemble les employés estimaient que ce changement permettrait de réduire les exigences actuelles en matière de rapports en éliminant les éléments qui étaient requis avant aux fins du financement, ils croyaient que les exigences à long terme devaient être clarifiées. Selon ces personnes, tout facteur inconnu pourrait créer la nécessité de données sur le financement. Par exemple, on ne sait pas comment seront renégociées les ententes de financement après cinq ans, ni s'il va falloir redéfinir les budgets de base, ce qui en retour nécessitera des données sur le financement. Si les Premières Nations cessent de recueillir l'information sur certains éléments du financement, il pourrait être très difficile de redéfinir les budgets de base.

Deuxièmement, comme les formules de financement se fondent non sur les résultats, mais sur les indices de population et d'inflation à l'intérieur des niveaux de référence, les rapports requis aux fins de la responsabilisation devraient être suffisants pour permettre au Ministère de contrôler la qualité et la quantité des services.

Certaines personnes interrogées ont dit s'inquiéter des conséquences d'un changement dans les rapports financiers si les données sont présentées globalement plutôt que par programme. À leur avis, le MAINC pourrait avoir de la difficulté à présenter l'information financière puisque le Ministère est encore financé par le Parlement en fonction des programmes. Cela a un lien avec la responsabilisation parce que, en vertu des nouvelles ententes de financement, le Ministre devra toujours être capable de rendre compte au Parlement programme par programme, comme il le fait actuellement. Les rapports de vérification devront encore fournir de l'information sur la manière dont les bénéficiaires ont dépensé les fonds du MAINC dans le cadre de chaque programme. De plus, plusieurs représentants ont indiqué que le Ministère doit savoir ce que les Premières Nations font de l'argent avant d'obtenir la vérification, puisqu'il peut s'écouler 18 mois après l'apparition d'un problème avant que le MAINC reçoive l'information sur l'utilisation des fonds. Les mesures correctives pourraient alors s'avérer inefficaces et non à-propos. L'adoption du plan d'activités vise donc à fournir aux Premières Nations l'information exacte dont elles ont besoin sur les programmes et les aspects financiers, au moment où elles en ont besoin. Toutefois, comme le plan d'activités n'existe que depuis 1996-1997, il est trop tôt pour l'évaluer. Cependant, la difficulté consistera à obtenir les plans d'activités et les vérifications au bon moment et dans un format uniforme afin de permettre la présentation de l'information pour l'ensemble d'une région et pour l'ensemble du pays. L'adoption des rapports dans le cadre des systèmes des comptes nationaux vise justement à uniformiser les rapports.

Utilité des rapports pour les Premières Nations

Les Premières Nations qui participent aux projets pilotes des ETF se demandaient si certaines des données requises par le Ministère étaient pertinentes en égard à leurs propres besoins en matière de gestion. Seulement 55 p. 100 des Premières Nations qui participent aux projets pilotes des ETF ont dit utiliser l'information requise pour les rapports sur les programmes aux fins de leurs propres rapports de gestion. Certains représentants des Premières Nations ont non seulement mis en doute la qualité des rapports présentés au MAINC, mais ont également remis en question la présentation de rapports au Ministère, puisqu'ils se demandent vraiment si le Ministère examine et utilise les rapports.

Certains représentants dans les régions ont fait remarquer que les Premières Nations devraient être davantage consultées sur les données qu'il est important de présenter. Une telle participation pourrait accroître l'utilité des données pour les Premières Nations et même inciter ces dernières à respecter davantage les exigences en matière de rapports, puisque les Premières Nations sauraient pourquoi une information leur est demandée et son importance. Cette participation pourrait aider à régler le problème soulevé par certains représentants qui craignent que les Premières Nations négligent de respecter les exigences en matière de rapports du fait que ces derniers ne seront plus utilisés pour la prise de décisions sur les ressources mais pour les besoins de la responsabilisation.

Surveillance des conditions

D'après les entrevues réalisées auprès des représentants des régions et d'après les conclusions des études de cas, la surveillance des conditions des projets pilotes d'ETF se fait dans l'ensemble comme prévu, même si on n'est qu'aux premières étapes. Lorsque les rapports de vérification requis n'ont pas été soumis dans les délais, on a retenu les fonds jusqu'à la réception des rapports.

Cependant, certains représentants ont affirmé que le rôle du Ministère comme bailleur de fonds des Premières Nations nécessitait une surveillance plus étroite des conditions des programmes, et que l'application des conditions minimales des programmes est limitée parce que les exigences législatives ne sont pas définies dans les ententes. Par exemple, on ne sait pas trop si les méthodes provinciales d'administration et de répartition pour l'assistance sociale s'appliquent, et cette confusion peut s'étendre à d'autres programmes ayant des ramifications provinciales, par exemple l'aide à l'enfance. Cette question est actuellement examinée par le Ministère et est examinée en détail dans la section 7 du présent rapport.

Plusieurs représentants ont remis en question le rôle du MAINC relativement à la responsabilisation locale des Premières Nations. On avait l'impression que la mise en application des dispositions sur la responsabilisation locale dans les ententes pourrait placer le Ministère dans une position incertaine et que le rôle du MAINC devait être clairement précisé. Selon les représentants du MAINC, il pourrait être utile de renforcer les exigences en matière de responsabilisation locale dans les ententes; toutefois, il y a des limites à ce que le Ministère peut faire pour contrôler le respect de ces exigences. Le modèle de la Saskatchewan illustre une façon de clarifier le rôle du MAINC. Par exemple, en vertu des règles sur la communication de l'information, si des documents précis ne sont pas fournis aux membres d'une Première Nation sur demande, le Canada peut fournir l'information demandée aux membres, aux frais de la Première Nation.

Examens des données

La plupart des représentants régionaux ont remis en question la pertinence des examens des données / de conformité pour les ETF et se demandaient comment fonctionneraient ces examens vu la nature du financement global. Toutefois, certains répondants s'entendaient sur le fait que le Ministère doit examiner la conformité au niveau des Premières Nations, notamment pour ce qui est des conditions minimales usuelles des programmes et de l'application des normes nationales. Ces répondants estimaient qu'un tel examen aiderait à évaluer l'efficacité des processus actuels de rapports sur les données et rassurerait le Ministère et les Premières Nations relativement au changement important qu'une ETF représente. Les répondants affirmaient qu'il est difficile d'évaluer le degré de respect des Premières Nations à l'échelle nationale parce que les régions utilisent des procédures différentes.

Selon les répondants, si les exigences des programmes étaient communiquées de façon plus rigoureuse, les examens seraient facilités. On considérait qu'une uniformisation accrue des exigences des programmes et de la méthodologie d'évaluation et la communication de ces exigences aux Premières Nations avant les examens de conformité pourraient permettre d'obtenir une plus grande conformité au niveau des Premières Nations. Les répondants estimaient que l'uniformisation pourrait permettre au Ministère de superviser les programmes avec plus d'efficacité et fournirait des lignes directrices claires pour les évaluateurs et les Premières Nations.

Responsabilisation locale des Premières Nations

- **UN CERTAIN NOMBRE DE PRATIQUES ET DE MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION ONT ÉTÉ RECONNUS AU NIVEAU DES PREMIÈRES NATIONS.**
- **LA MISE EN OEUVRE DES CADRES DE RESPONSABILISATION LOCALE EST ENCORE À L'ÉTAPE DE L'ÉLABORATION, MAIS IL Y A DES NOUVEAUTÉS IMPORTANTES DANS LES PROJETS PILOTES PLUS RÉCENTS.**
- **DANS L'ENSEMBLE, IL N'EXISTE PAS DE DIFFÉRENCES MARQUÉES ENTRE LES PRATIQUES DE RESPONSABILISATION DES PREMIÈRES NATIONS QUI PARTICIPENT AUX ETF ET CELLES DES PREMIÈRES NATIONS QUI N'Y PARTICIPENT PAS.**

Cette section du rapport porte sur la responsabilisation locale des Premières Nations. Elle traite de la mise en place des cadres de responsabilisation locale et de la portée des pratiques employées par les Premières Nations, et elle compare les pratiques de responsabilisation des Premières Nations qui participent aux projets pilotes des ETF avec celles des Premières Nations qui n'y participent pas. La section 9 de ce rapport explique les répercussions précises des projets pilotes mis en oeuvre jusqu'à présent.

Mise en place des cadres de responsabilisation locale

Au moment de l'évaluation, on a constaté des nouveautés importantes au chapitre de la responsabilisation locale dans les derniers projets pilotes mis en oeuvre et dans les ententes types en voie d'élaboration. Tandis que les premières ententes faisaient pour la plupart référence aux principes de la transparence, de la divulgation et du recours, les dernières ententes et les ententes types définissent ces principes et prévoient des dates limites pour la codification des pratiques de responsabilisation locale.

Fait important à souligner, en vertu des premières ententes pilotes, les conseils des Premières Nations devaient rendre compte à leurs membres de ce qui s'était passé au cours de l'année précédente. Certaines ententes plus récentes sont plus proactives et axées sur la collectivité, et elles exigent que les conseils fassent rapport sur les activités prévues par le biais d'un plan des activités, d'un plan de gestion et d'autres rapports. Voici les nouveautés que contiennent les dernières ententes.

- Affirmation du principe selon lequel la responsabilisation locale est comparable à celle des autres paliers de gouvernement au Canada.

- Codification des pratiques de responsabilisation : des règlements administratifs et / ou lignes directrices sur les conflits d'intérêt sont requis (pour les membres élus et les employés dans les domaines de la politique financière, des avantages personnels et de la communication de l'information).

- Identification des compensations / avantages accordés aux responsables des Premières Nations (salaires et allocations journalières).

- Divulgation élargie de l'information aux membres de la bande, en faisant référence à des documents précis tels que le plan des activités.

- Mécanismes de recours étendant les processus d'appel entre les programmes; ces mécanismes sont des politiques adoptées officiellement et sont communiqués aux membres des Premières Nations.

- Mesures prévues dans les conditions des ententes afin de faire respecter les dispositions en matière de responsabilisation locale.

Portée des pratiques de responsabilisation

L'évaluation a permis de relever toute une gamme de pratiques de responsabilisation locale des Premières Nations favorisant la transparence, la divulgation et le recours. Quelques-unes des pratiques conformes à chaque principe sont décrites ci-dessous.

Transparence

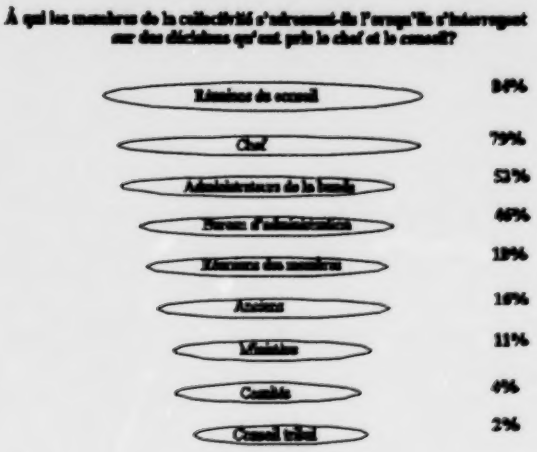
Les principaux mécanismes utilisés par les Premières Nations pour rendre compte sont décrits dans le tableau 4. Ils ont été identifiés au cours des entretiens téléphoniques avec les Premières Nations. En général, les conseils rendent compte à leurs membres principalement au cours des assemblées générales, au moyen de vérifications et au cours des réunions du conseil. Les comités sont un autre moyen important et leur rôle a été mentionné à plusieurs reprises. Ils sont utilisés afin de donner des conseils sur les programmes et sur des sujets spéciaux. En général, ils sont formés de représentants du conseil, d'employés et de membres de la bande. L'évaluation n'a pas fait ressortir de différences appréciables dans les pratiques de responsabilisation entre les Premières Nations qui participent aux ETF et celles qui n'y participent pas.

Tableau 4 : Principales pratiques utilisées par les Premières Nations pour rendre compte à leurs membres

Vérification	71 %
Réunions du conseil	71 %
Comités communautaires de la bande	67 %
Assemblées générales	64 %
Réunions publiques	

Divulgation

Graphique 12



Le principe de la divulgation consiste à fournir aux citoyens des informations claires sur les plans et les actions. Les représentants des Premières Nations et des conseils tribaux ont indiqué qu'ils font rapport des résultats des programmes à leurs membres, principalement de vive voix lors des assemblées générales ou d'assemblées spéciales. Parmi les autres méthodes employées pour communiquer les résultats, notons la vérification annuelle (beaucoup plus fréquente que le rapport annuel), les bulletins d'information et les rapports provisoires. Certaines Premières Nations ont indiqué qu'elles tentent de rendre l'information plus accessible à leurs membres en recourant davantage à la représentation graphique.

Les représentants de toutes les Premières Nations et de tous les conseils tribaux ont expliqué que leurs membres avaient accès aux résultats des vérifications. Ceux-ci peuvent être consultés au bureau d'administration dans 67 p. 100 des Premières Nations / conseils tribaux interrogés, tandis que dans 33 p. 100 des cas, les vérifications sont distribuées aux membres par la poste et au cours des assemblées générales. Les raisons données pour ne pas distribuer systématiquement les vérifications à tous les membres : c'est inutile (l'affichage des vérifications au bureau d'administration suffit) et coûteux. Cependant, certains répondants se demandaient si le fait de distribuer des copies des vérifications était une pratique sage. Selon eux, les vérifications sont difficiles à comprendre pour les non-initiés et contiennent des informations délicates sur les salaires et les services, jugées confidentielles par certains répondants.

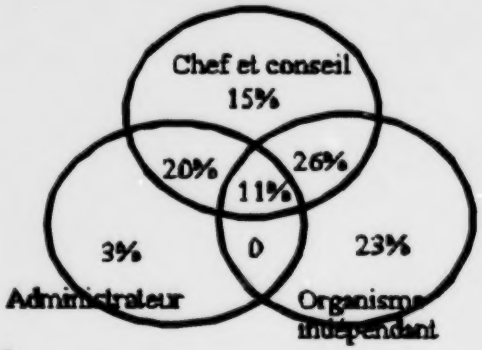
Environ 70 p. 100 des Premières Nations interrogées ont affirmé effectuer des évaluations des programmes. Cependant, la nature de l'évaluation n'était pas la même pour toutes. Pour certains répondants, c'est un processus de consultation, tandis que pour d'autres c'est une activité annuelle qui doit être réalisée par des experts-conseils externes. La plupart des Premières Nations ont expliqué qu'elles effectuaient des évaluations officieuses. Par exemple des examens stratégiques consultatifs sont faits avec le personnel à la fin de l'année. D'autres font des évaluations plus approfondies, en particulier dans le domaine de l'éducation, et font généralement appel à des experts-conseils externes. D'autres évaluations approfondies mettaient l'accent sur les dossiers de l'assistance sociale, le développement économique et la politique du logement. Les répondants qui n'ont pas fait d'évaluations se sont montrés intéressés à en faire dans l'avenir, mais ils croyaient avoir besoin de plus de connaissances dans ce domaine.

Recours

Environ 80 p. 100 des Premières Nations interrogées possèdent une certaine forme de mécanisme d'appel officiel. Il n'y avait pas une grande différence entre les Premières Nations qui participent aux projets pilotes des ETF et celles qui ont adhéré aux MOF. Cependant, un nombre considérable de Premières Nations qui ont conclu une EFG n'avaient pas de mécanisme d'appel officiel.

Le graphique 13 décrit les processus d'appel des décisions administratives utilisés par les Premières Nations. La plupart des personnes interrogées (23 p. 100) ont recours à un organisme indépendant, soit un comité spécial, le personnel de programme, une réunion des membres et, dans certains cas, une assemblée générale annuelle. Dans 26 p. 100 des cas, les appels sont entendus par un organisme indépendant avec le concours du chef et du conseil, tandis que dans 11 p. 100 des cas, ils sont entendus par un organisme indépendant, le chef et le conseil, et l'administrateur de la Première Nation.

Graphique 13
Processus d'appel des questions administratives

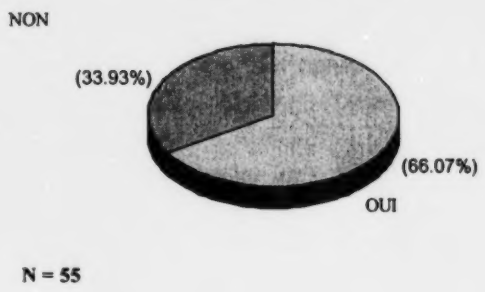


N = 55

La plupart des Premières Nations qui ont une ETF estiment être satisfaites de leurs systèmes d'appel. Certains répondants ont mentionné que le processus d'appel n'est pas souvent utilisé puisque la plupart des problèmes sont réglés avant que la question soit portée en appel. On a souligné que dans certains cas il faudrait que les membres soient mieux au fait des processus d'appel, ce qui n'est pas facile puisque ces processus peuvent varier d'un conseil à l'autre. Une Première Nation a répondu que son processus d'appel était encore en voie d'élaboration. Elle aimerait fusionner les mécanismes d'appel de ses différents programmes dans un processus commun et créer un ministère de la justice doté d'un agent permanent en charge des appels. Même si les membres des Premières Nations ne sont pas toujours d'accord avec les décisions découlant des processus d'appel, ils sont en général satisfaits du processus proprement dit. Aucune des Premières Nations ayant une ETF ne pense que le MAINC a un rôle à jouer dans le processus d'appel, et une Première Nation qui est sur le point d'adhérer à une ETF estimait que le MAINC était un tribunal de dernier recours puisqu'il est indépendant de la Première Nation.

Graphique 14

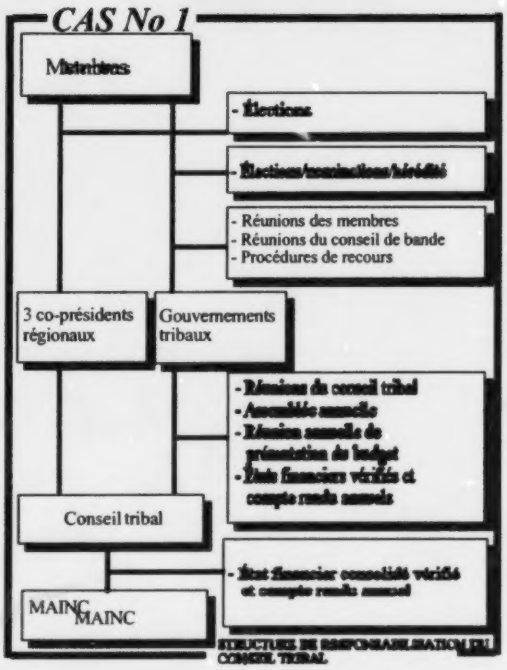
Le graphique 14 montre que 66 p. 100 de toutes les Premières Nations interrogées avaient ou étaient en train d'instaurer des lignes directrices sur les conflits d'intérêts. Les Premières Nations ayant une ETF, ou sur le point d'adhérer à une ETF, ou encore celles qui avaient une entente relative aux MOF avaient instauré plus de lignes directrices sur les conflits d'intérêts que celles qui ont une EFG.



Plus de la moitié des lignes directrices figurent dans les manuels des politiques et définissent les conflits d'intérêts au chapitre de l'emploi, de l'embauche et de la prise de décisions. On a reconnu que ces lignes directrices présentent un défi particulier pour les Premières Nations plus petites, étant donné que ces dernières ont des réserves plus limitées de postulants compétents pour les emplois. Certaines Premières Nations interrogées (12 p. 100) s'étaient dotées de règlements administratifs en matière de reddition de compte. Par exemple, une Première Nation avait adopté les lois provinciales sur les conflits d'intérêts en utilisant l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*. Une autre Première Nation élabore actuellement un règlement administratif en matière de reddition de comptes afin de satisfaire aux conditions de son ETF. Les règlements administratifs couvrent en général trois domaines : la conduite, y compris les gains financiers des employés, du chef et du conseil, les méthodes d'embauche concernant la famille et les conjoints du chef, des membres du conseil et de l'administration, et les biens de la collectivité.

Études de cas

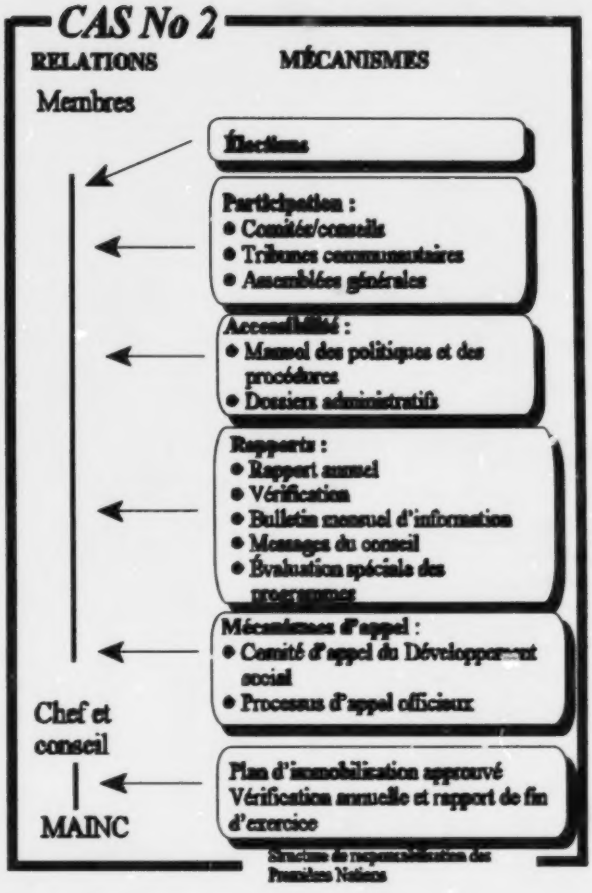
GRAPHIQUE 15



Le graphique 15 donne un aperçu de la structure de responsabilisation du conseil tribal qui participe à une étude de cas dans le cadre de l'évaluation. Le conseil tribal est responsable de l'utilisation des fonds publics et doit en rendre compte devant le MAINC. Il doit aussi rendre compte devant les conseils des tribus membres de la direction, de la gestion et de la prestation des services par l'entremise de co-présidents régionaux et des membres en général. Le conseil de chaque Première Nation membre doit rendre compte à ses membres de la direction, de la gestion et de la prestation des services et il doit rendre compte au conseil tribal de l'utilisation des fonds publics. Depuis l'adoption de leur entente de financement, il n'y a pas de relation directe de responsabilisation entre les tribus membres et le MAINC, puisque c'est la fonction du conseil tribal. Les représentants du conseil tribal et les Premières Nations qui sont membres estiment que les rapports sur le plan de la responsabilisation sont satisfaisants. Toutes les Premières Nations tiennent des réunions communautaires et des assemblées générales annuelles.

Au sein des Premières Nations de plus grande taille, le système traditionnel des clans serait un outil de responsabilisation analogue à un groupe d'intérêt. Habituellement, les appels à l'égard de décisions concernant les services étaient officieux et étaient soumis directement à l'administrateur de la bande ou au conseil. L'acheminement de l'appel au conseil tribal faisait office de contre-vérification non officielle. Aucune Première Nation n'avait de règlements administratifs qui traitaient précisément de la responsabilisation, mais plusieurs Premières Nations avaient un manuel des politiques et des procédures ou un code officiel de conduite pour le chef et le conseil. Toutes les Premières Nations membres font une vérification et produisent un rapport chaque année. La participation de la collectivité à l'élaboration du budget de la Première Nation varie. Les Premières Nations qui mettent à profit la souplesse de leurs ententes font davantage participer les collectivités. Le processus d'élaboration du budget au niveau du conseil tribal est un processus très participatif, alors que l'amélioration des communications au sein des Premières Nations et entre celles-ci est considéréee par les membres comme essentielle.

GRAPHIQUE 16



Le graphique 16 présente la structure de responsabilisation d'une Première Nation qui a pris part à une étude de cas dans le cadre de l'évaluation. Les structures de responsabilisation de base concernent le conseil de la Première Nation et ses membres pour ce qui est de la prestation et de la qualité des services, et le MAINC et le conseil pour ce qui est de l'utilisation des fonds. L'enseignement postsecondaire est assuré à la Première Nation par le conseil tribal. Dans cette relation, le mécanisme de recours se trouve au niveau du conseil tribal. Parmi les mécanismes utilisés par la Première Nation, notons le rapport semi-annuel, la liste de vérification du personnel et des salaires, les bulletins d'information sur les programmes et les messages périodiques adressés par le chef et le conseil à la collectivité. Plusieurs réunions communautaires sont tenues chaque année (avec une moyenne d'assistance de 50 personnes) et des groupes familiaux vérifient certaines questions telles que les droits fonciers issus des traités. Pour ce qui est des mécanismes d'appel, les demandes officieuses concernant par exemple la réparation des logements sont adressées au chef, au conseil ou parfois à l'administrateur. Les appels officiels au chapitre du développement social sont soumis au Comité des appels du Développement social. La présentation de la vérification et du budget à l'assemblée générale était une pratique établie exigeant une attention continue.

SECTION 7 - SOUPLESSE DE LA GESTION ET OBTENTION DES RESSOURCES

- **SI ON LES COMPARE AUX MODES DE FINANCEMENT ANTÉRIEURS, LES ETF CONCLUES À CE JOUR ONT PERMIS D'AUGMENTER CONSIDÉRABLEMENT LA SOUPLESSE ACCORDÉE AUX PREMIÈRES NATIONS, AUX CHAPITRES TANT DE LA GESTION QUE DES FINANCES. TOUTEFOIS, CERTAINS OBSTACLES DEMEURENT.**
- **LES PREMIÈRES NATIONS PARTICIPANTES UTILISENT LA MARGE DE MANOEUVRE QU'ON LEUR ACCORDE, BIEN QUE CE SOIT DANS UNE PERSPECTIVE À LONG TERME.**

Dans la présente section, nous examinons la souplesse de la gestion et du financement dans le contexte des ETF conclues à ce jour, et l'utilisation qu'en font les Premières Nations. La section 9 du rapport présente les répercussions précises des pouvoirs conférés à cet égard.

Souplesse dans la gestion des programmes

L'un des grands avantages des projets pilotes d'ETF est que les Premières Nations peuvent élaborer leurs propres politiques et mécanismes d'établissement du budget, sous réserve d'un minimum de conditions. Elles doivent définir les objectifs et les plans de la collectivité, mettre au point leurs propres politiques de prestation des services et attribuer des fonds aux services essentiels, conformément à leurs priorités, et en tenant compte des conditions de l'entente. Les services non essentiels sont dispensés en conformité avec des conditions particulières.

Conditions minimales des programmes

L'analyse comparative de l'Appendice 5 présente un aperçu des conditions minimales fixées pour les projets pilotes d'ETF, de même que les autorisations correspondantes. Dans une large mesure, les premiers projets pilotes renferment les mêmes conditions de programme; toutefois, on a constaté certains écarts entre ces projets et les projets plus récents. Ces derniers renferment une mise à jour des conditions environnementales en fonction de la nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, des conditions plus nombreuses pour le programme des immobilisations, par exemple l'obligation de lancer un appel d'offres dans le cas des projets de plus de 500 000 $, l'élargissement des mécanismes d'appel à tous les programmes et un renvoi au nouveau programme de logement du Ministère.

Recours à la souplesse des programmes

Les Premières Nations participantes considéraient que la possibilité de modifier les programmes était une excellente raison de signer l'entente. D'après les études de cas et les entrevues téléphoniques effectuées, le recours à cette souplesse suppose un état d'esprit différent chez les Premières Nations et exige une mise en oeuvre à long terme. Elles considéraient comme un atout important l'expérience acquise grâce aux MOF.

Le tableau 5 présente un aperçu de quelques-uns des programmes envisagés ou mis en oeuvre par les Premières Nations participantes. Ces dernières mettent à profit la souplesse que leur accorde l'ETF dans le cadre des programmes de développement économique, entre autres, la priorité étant accordée aux investissements et à l'emploi. L'étude de cas du Conseil tribal a révélé qu'il est maintenant possible d'envisager des programmes intersectoriels ou des programmes qui recoupent plusieurs secteurs de programme établis. C'est le cas par exemple des travailleurs en développement communautaire, des programmes de soutien des pensionnats, des programmes de pêche qui ont un volet développement économique traditionnel financé par le MAINC et des programmes financés par l'intermédiaire du ministère des Pêches et des Océans.

Tableau 5 : Programmes mis en oeuvre ou envisagés

Programmes éducatifs	**Programmes de développement socio-économique communautaire**
✔ Établissement du barème des allocations d'études postsecondaires en fonction des besoins	✔ Intégration du financement au logement de la SCHL et de l'aide sociale en un même budget de logement
✔ Augmentation des prêts aux étudiants et des mesures d'encouragement	✔ Animateurs communautaires
✔ Programmes d'éducation spécialisée pour les nouveaux apprenants	✔ Fonds pour les initiatives communautaires - projets de développement communautaire
✔ Programme de soutien des pensionnats	✔ Souplesse dans la mise en oeuvre des différents projets prioritaires des collectivités comme les loisirs, l'investissement et le logement
✔ Adjoints à l'enseignement	
✔ Programmes d'éducation et d'aide sociale axés sur les jeunes sans emploi et certains groupes particuliers comme les mères célibataires	✔ Regroupement des fonds provenant de divers ministères pour créer un programme de pêches

Au cours de la visite sur les lieux de la Première Nation qui avait auparavant une EFG, on a constaté que l'existence de budgets distincts signifiait qu'un grand nombre de programmes étaient exécutés indépendamment de tous les autres. L'ETF a permis d'établir des objectifs communs et d'explorer des possibilités de collaboration en vue de réaliser des gains d'efficience. Bien que cette Première Nation ait jusqu'ici peu modifié les programmes, elle songeait à réorienter certains fonds destinés à l'éducation vers les étudiants plus âgés (étant donné qu'il était difficile, avec l'ancien régime, de financer des étudiants plus âgés) et cherchait des moyens d'intégrer le financement au logement de la SCHL et de l'aide sociale en un seul budget de logement.

Les Premières Nations en voie de conclure une ETF se sont montrées intéressées à adapter certains programmes d'éducation et d'aide sociale et à les cibler sur des groupes particuliers comme les jeunes et les mères célibataires. D'autres changements ont été apportés ou sont envisagés, notamment accorder les allocations aux études postsecondaires en fonction des besoins, augmenter les prêts aux étudiants et les mesures d'encouragement, mettre sur pied des programmes éducatifs spécialisés à l'intention des nouveaux apprenants pour qu'ils améliorent leurs compétences, et remanier les budgets pour pouvoir attribuer aux enseignants des adjoints à l'enseignement.

Limites à la souplesse des programmes

L'évaluation a permis de constater plusieurs limites à la souplesse des programmes. Même si les Premières Nations participant à une ETF ont indiqué que la possibilité d'appliquer à un autre programme les économies réalisées dans un programme, ou de concevoir un nouveau programme si le financement le permet, était l'un des grands avantages des ETF, elles reconnaissent qu'une telle souplesse dépend du niveau de ressources disponibles. Les Premières Nations en voie de conclure une ETF se demandaient si elles disposeraient de ressources suffisantes pour profiter pleinement d'une telle souplesse. Certaines Premières Nations estimaient que l'obligation de consacrer les fonds d'immobilisations à des projets d'immobilisations et la façon dont le budget de trésorerie était attribué leur imposaient des limites.

Certaines Premières Nations ont indiqué également que l'ETF aurait une plus grande efficacité s'il y avait moins de chevauchements de compétences. Dans des secteurs comme les soins aux personnes âgées, les services de police et l'éducation, l'établissement des lignes directrices de fonctionnement est assuré à la fois par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, ce qui peut rendre difficile l'adaptation des programmes.

Certains répondants ont également signalé la nécessité de préciser dans quelle mesure les pouvoirs conférés par les ETF leur permettent de modifier les politiques des programmes et les systèmes de prestation là où il s'agit manifestement d'une compétence provinciale, par exemple dans le cas de l'aide sociale. Un certain nombre de Premières Nations envisagent certains changements au barème et aux taux de l'aide sociale, mais elles ne savent pas si le Ministère ou la collectivité permettraient un tel écart par rapport à la façon de faire habituelle. Les Premières Nations situées à proximité de collectivités non autochtones sont généralement liées, par les forces du marché, au barème provincial des prestations; un éloignement des normes provinciales peut provoquer des mouvements migratoires.

Certains fonctionnaires du Ministère ont également fait état de la nécessité d'apporter des précisions sur la question des compétences. En l'occurrence, l'une des grandes préoccupations consiste à établir dans quelle mesure les conditions de l'entente devraient respecter les lois provinciales pour les questions qui relèvent de toute évidence d'une compétence provinciale. Les fonctionnaires ont indiqué qu'il fallait maintenir une communication constante entre l'Administration centrale et les bureaux régionaux à cet égard. Entre autres préoccupations, mentionnons que les ententes de financement comme les ETF pourraient être considérées comme étant indépendantes des règlements provinciaux et que la nécessité d'assurer l'uniformité entre les politiques de la bande et les politiques provinciales n'est peut-être pas assez claire. *On trouvera au graphique 17 des exemples de pratiques exemplaires des bureaux régionaux du MAINC et des Premières Nations.*

Selon certains fonctionnaires régionaux et représentants des Premières Nations, l'élaboration continue de politiques par le Ministère est un autre obstacle potentiel à la souplesse dont bénéficient les Premières Nations. Depuis l'adoption des MOF, on considère que l'Administration centrale ne respecte pas toujours la philosophie qui consiste à remettre aux Premières Nations les pouvoirs relatifs aux programmes. En effet, elle continue de créer des programmes dont le financement est ciblé, par exemple la stratégie Jeunesse ou la politique nationale du logement.

Graphique 17 : Pratiques exemplaires en matière d'autorisations de progamme (ETF)

L'analyse comparative des projets pilotes et des études de cas de Premières Nations a permis de relever certaines *pratiques exemplaires* en matière d'autorisations de politique dans les ETF.

Modèles régionaux d'ETP : Dans certaines ententes pilotes, les politiques qui décrivent comment vont être respectées les exigences minimales sont énumérées et identifiées comme étant la politique de la Première Nation ou du MAINC. Lorsque le conseil n'a pas encore élaboré ses politiques, ce sont les politiques énumérées dans l'annexe qui s'appliquent. Le processus d'évaluation de la gestion des ETF vise à examiner les politiques du conseil pour assurer qu'elles répondent aux exigences minimales des programmes, ou les dépassent. Les politiques du MAINC peuvent être modifiées par le conseil de la Première Nation dans la mesure où le Ministre reçoit un avis de modification. Par exemple, dans l'une des études de cas, la Première Nation devait soit déposer ses propres politiques au MAINC, soit adopter les politiques du MAINC. Les *ententes du Québec* exigent que tout changement à la politique des programmes soit inclus dans l'entente, qu'il soit daté et comporte un renvoi aux conditions de programme pertinentes. Une telle pratique donne lieu à l'établissement d'une liste des politiques de programme en vigueur indiquant l'origine des politiques et la date à laquelle elles ont été adoptées. Enfin, dans le *modèle de la C.-B.*, on a inclus une liste de toutes les politiques ou lois fédérales et provinciales qui concernent les secteurs de programme établis.

Premières Nations : Les études de cas montrent que l'ampleur de la participation des Premières Nations au processus d'établissement des politiques dépend de la nature et des répercussions possibles de la politique. Si la politique a d'importantes répercussions, qu'il s'agisse des sommes d'argent en cause ou de l'élaboration de nouveaux programmes, on consulte la collectivité afin qu'elle confirme les mesures adoptées. En guise d'exemple de processus d'approbation régi par la collectivité, mentionnons le cas d'une collectivité qui souhaitait modifier le calendrier scolaire pour qu'il ne soit plus de dix mois d'affilée, mais plutôt de périodes de dix semaines entrecoupées de pauses de deux semaines. La collectivité a été consultée; on a tenu un référendum.

Souplesse du financement

Description du régime d'obtention de ressources

La structure de financement des projets pilotes d'ETF varie d'une entente à une autre, mais elle comporte habituellement trois volets : financement de base, financement auxiliaire et fonds d'immobilisations. Les ETF plus récentes comme celles de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et du Québec comportent un financement de base et un financement auxiliaire seulement. Voici une description de chacun de ces fonds :

- Le **financement de base** est une mise en commun du financement des programmes réguliers du MAINC. Le fonds est créé dès l'entrée en vigueur de l'entente quinquennale et il est habituellement rajusté suivant une formule qui tient compte d'un indice démographique et d'un indice d'inflation à l'intérieur d'un niveau de référence établi.

- Le **financement auxiliaire** est utilisé dans les cas d'initiatives ponctuelles et de programmes temporaires, ou encore de besoins urgents. Ce fonds est créé annuellement.

- Le **fonds des immobilisations** sert au financement des projets d'immobilisations; on l'utilise pour bien séparer les dépenses d'immobilisations du financement de base.

L'évaluation a révélé que les ententes pilotes ne prévoyaient pas toutes les mêmes modalités pour le transfert des fonds, notamment le niveau auquel ces autorisations sont données. De façon générale, des fonds peuvent être transférés entre les programmes visés par le financement de base et le fonds d'immobilisations ne peut servir que pour des immobilisations. Le financement auxiliaire doit être consacré au projet en cause, à moins que les parties concernées n'en conviennent autrement. Les déficits sont une responsabilité des bénéficiaires. Les conditions fixées pour conserver les fonds excédentaires variaient d'un projet à un autre. De façon générale, les ententes de plus longue date permettaient aux Premières Nations de rediriger les soldes non dépensés et de consacrer les excédents d'immobilisations à d'autres immobilisations. Dans les ententes et modèles plus récents, il est indiqué que les soldes du financement auxiliaire doivent être remis au Canada, à moins que les parties n'en conviennent autrement. Dans la pratique, toutefois, cette clause n'est pas appliquée.

L'évaluation a en outre mis en évidence certains écarts en ce qui concerne les programmes qui font partie du financement de base et du financement auxiliaire. La tendance est à l'augmentation du nombre de programmes inclus dans le financement de base et partant, à une plus grande flexibilité générale des ententes. Le tableau 6 présente le niveau général d'utilisation du financement de base et auxiliaire par grand secteur de programme, en ce qui concerne douze ETF de plus longue date. Si on les compare aux MOF, les ETF présentent une souplesse beaucoup plus prononcée. Par exemple, l'évaluation (1993) des répercussions à long terme des MOF a révélé que les services n'étaient pas souvent inclus dans l'entente de financement et qu'on faisait souvent appel au financement sur la base de remboursements ou des dépenses réelles. En outre, les ETF plus récentes et les modèles régionaux de l'exercice 1996-1997 ont fait augmenter davantage le nombre de programmes et de services inclus dans le financement de base. Par exemple, certaines des ententes pilotes signées pour 1996-1997 comprennent tous les gros secteurs de programme visés par le financement de base. En 1996-1997, on s'attend à ce que 95 p. 100 du financement versé aux régions par l'Administration centrale, pour tous les projets pilotes d'ETF, soit un financement de base et l'autre 5 p. 100 un financement auxiliaire.

Élément de planification	% d'ententes de l'échantillon utilisant :	
	Financement de base seulement	Financement de base et auxiliaire
Services fonciers et fiduciaires	75 %	25 %
Enseignement primaire/secondaire	42 %	58 %
Études postsecondaires	67 %	16,5 %
Aide sociale	75 %	17 %
Services de soutien social	58 %	42 %
Immobilisations et entretien	58 %	42 %
Logement	83 %	17 %
Soutien du gouvernement indien	67 %	33 %
Développement économique	92 %	8 %

*Ce ne sont pas tous les programmes de ces deux catégories qui sont dispensés par les Premières Nations ou les conseils tribaux faisant partie de l'examen. Échantillon de 12 ententes pilotes initiales.

Méthodes de rajustement et niveaux de référence

Le tableau 7 présente les méthodes d'obtention de ressources utilisées dans les ententes pilotes, selon la région. Une description plus détaillée de ces diverses méthodes est donnée dans l'analyse comparative. Les ententes de plus longue date prévoyaient un rajustement du financement de base suivant une formule généralement basée sur l'évolution démographique de la Première Nation, plus un indice d'inflation (habituellement l'indice des prix à la consommation ou l'indice implicite de prix de la demande intérieure finale). Ces ententes étaient généralement à sens unique, c'est-à-dire que rien n'était prévu pour les cas où le Ministère diminuerait le financement. Les ententes plus récentes sont maintenant bidirectionnelles et comprennent des niveaux de référence généralement associés aux niveaux d'allocation ministériels, nationaux ou régionaux, comme le taux de croissance des dépenses du Programme des affaires indiennes et inuit.

Tableau 7 : Aperçu des mécanismes de rajustement

Région	Formule d'indexation		Multi-directionnel	Niveau de référence
	Population	Indice d'inflation		
Québec	X			Régional
Ontario	X	X		
Manitoba	X	X		National
Saskatchewan	X		X	Régional
Alberta	X	X		Projets initiaux - aucun; par la suite - national
C.-B. - CTN	X	X		
Modèle C.-B.	X		X	Régional

Il est trop tôt pour évaluer les répercussions qu'aura l'ajout de niveaux de référence aux nouveaux projets pilotes. Toutefois, lorsqu'on compare les taux de croissance des dépenses des projets pilotes qui n'ont pas de niveaux de référence aux taux de croissance prévus de ceux qui en ont, les résultats indiquent que ce mécanisme devrait permettre d'atteindre des niveaux de croissance durables. Par exemple, exception faite des dépenses d'immobilisations, le taux de croissance moyen d'un échantillon de sept projets pilotes n'ayant *pas de niveaux de référence* était de 3,51 p. 100 au bout d'une année et de plus de 13,7 p. 100 la deuxième année. Toutefois, les taux de croissance sont modérés lorsqu'on fait appel à un modèle qui applique des niveaux de référence. Prenons, par exemple, le modèle des taux de croissance prévus que renferme l'analyse comparative : en 1996-1997, le taux de croissance moyen prévu de la population des Premières Nations, plus la croissance prévue de l'indice des prix à la consommation, est plus élevé que le taux de croissance prévu du financement du Programme des Affaires indiennes et inuit qui sert de niveau de référence dans certaines ententes. D'après ce modèle, on prévoit que l'écart entre ces deux mesures devrait s'agrandir, ce qui donne à penser que l'application des niveaux de référence favorisera des taux de croissance modérés.

Recours à la souplesse du financement par les Premières Nations

Selon les constatations des entrevues et des études de cas auprès des Premières Nations qui ont une ETF, les ententes ont donné lieu à une plus grande souplesse dans la distribution des fonds. On considère que cette souplesse accrue et les cinq ans que dure l'entente sont les aspects les plus positifs des expériences, à ce jour. On considère cependant que l'utilisation d'une telle souplesse se fera à long terme. D'après certains répondants, il faut pour cela adopter une vision globale plutôt que de se placer sous l'angle d'un programme. La plupart des répondants étaient d'avis que le changement s'est amorcé et qu'ils font maintenant des choses auxquelles, autrement, ils n'auraient pas pensé.

Le tableau 8 expose certains aspects de la souplesse du financement relevés par les répondants de la Première Nation, aspects qui sont soit mis en oeuvre, soit planifiés. Les études de cas montrent que la souplesse inhérente à la durée des ententes a eu d'importantes répercussions sur le programme de logement et le programme d'immobilisations; elle a permis une planification plus poussée et une utilisation plus efficace des fonds des travaux publics. Cette souplesse sert aussi à réaliser une forme de financement novatrice, le fait par exemple que les conseils tribaux consentent des prêts aux Premières Nations membres pour le logement et autres fins d'immobilisations. D'après un répondant, la planification à long terme permet aux Premières Nations de prédire combien il faudra construire de maisons, à quel moment il conviendrait mieux de les construire et quand il faudra assurer l'entretien des maisons existantes. Selon un autre représentant d'une Première Nation, les ententes permettent aux Premières Nations de se préoccuper davantage du budget. Plutôt que de réagir aux niveaux de financement contrôlés par le MAINC, les garanties de financement permettent une planification plus efficace.

Dans un cas, toutefois, on a noté que l'entente pouvait avoir une incidence non voulue sur le processus de planification et d'établissement du budget. Comme ce processus se déroule maintenant à l'échelle locale, il faut plus de temps pour élaborer les budgets et les plans et de ce fait, il devient plus difficile de planifier.

Tableau 8 : Souplesse du financement utilisée ou envisagée

✔ Davantage de souplesse dans les décisions qui concernent les investissements financiers	✔ Fonds pour les initiatives communautaires - projets de développement communautaire
✔ Obtention d'autres sommes fédérales et prêts bancaires	✔ Investissements dans le développement économique
✔ Prêts aux tribus membres	✔ Nouveaux programmes ou amélioration des programmes existants dans des domaines tels le développement économique et l'éducation
✔ Meilleure planification à long terme, particulièrement au chapitre des immobilisations, attribuable au fait que le financement est connu	

Les ETF pilotes semblent suivre l'orientation donnée par les Premières Nations qui ne participent pas aux projets pilotes. Elles mettent l'accent sur la nécessité d'accorder une plus grande souplesse au transfert de fonds entre programmes, et d'allouer un financement global aux Premières Nations. En outre, ces Premières Nations ont noté que les ententes à plus long terme pouvaient assurer une plus grande sécurité financière et leur permettre de mieux planifier. Ces représentants de Premières Nations non participantes ont indiqué qu'ils souhaitaient participer plus activement à la négociation de leur financement et à l'établissement des besoins de la collectivité, selon un ordre de priorité établi.

Questions de ressources

Diverses questions liées à l'obtention des ressources ont été relevées par les représentants des Premières Nations et du MAINC. Elles sont décrites ci-dessous.

Certains représentants de Premières Nations se sont dits préoccupés par les risques associés au fait qu'il s'agit maintenant d'un financement global, et non plus d'un financement calculé sur une base unitaire. Bien qu'ils voient d'un bon oeil la souplesse accrue du financement, ils craignent qu'il ne soit pas tenu compte convenablement de la croissance unitaire dans la croissance des allocations de financement. Ils sont d'avis qu'il faudrait examiner la disposition d'urgence prévue dans les ententes pour régler les cas où des changements se produisent. Par exemple, la fermeture d'une grande entreprise pourrait soudainement faire augmenter le nombre de personnes bénéficiaires de l'aide sociale.

Les participants récents au processus des ETF éprouvent quelque inquiétude face au niveau de ressources, à l'évolution des ETF vers une mise en oeuvre de niveaux de référence et à ses répercussions potentielles sur la souplesse de l'entente. Pour ces représentants, les avantages que comporte la possibilité de planifier à long terme peuvent être limités par les conditions de l'entente qui, selon eux, peuvent effectivement entraîner une baisse de financement ou ne pas aller de pair avec la croissance de leurs besoins. Quelques répondants ont noté que la souplesse des ententes peut aussi être limitée par les chevauchements de compétences. Par exemple, un palier de gouvernement pourrait réduire un financement, auquel cas il faudrait mettre à contribution la souplesse de l'entente pour combler les lacunes à ces égards.

Établissement de liens entre les ressources des ETF selon l'actuel régime de financement

Les représentants du MAINC ont indiqué que l'allocation annuelle des ressources aux bureaux régionaux était fonction des programmes, ce qui va à l'encontre de la méthode de financement global. Toutefois, à compter de 1996-1997, un code de programme sera ajouté au code comptable du MAINC, pour les ETF, de sorte que les régions n'auront plus à utiliser les anciens codes dans l'administration des nouvelles ententes. Les exigences des ETF seront également prises en compte dans le Système de gestion des paiements de transfert.

Transparence

Les représentants des Premières Nations soutiennent que les rajustements du financement et les niveaux de référence devraient être transparents. Selon un représentant d'une Première Nation, les représentants des régions qui participent à l'élaboration de l'entente ont eu de la difficulté à expliquer son contenu. Quelques représentants des régions ont indiqué que pour l'élaboration des ententes, le Ministère devrait adopter une méthode simple et compréhensible qui explique ouvertement aux Premières Nations le contexte financier dans lequel travaille le Ministère et le fait que de délicates décisions devront être prises concernant le financement, peu importe le type d'entente de financement adopté.

Questions d'équité

À l'origine, l'objectif du financement par ETF était d'établir un lien entre les besoins et le financement global sur la base de l'évolution démographique. Certains représentants du Ministère voient la méthode du financement par ETF comme une occasion de rectifier certains déséquilibres historiques potentiels des niveaux de financement entre les Premières Nations en répartissant les hausses (ou baisses) de financement à l'échelle nationale ou régionale. Pour y arriver, plusieurs méthodes de redistribution régionale ont été mises à l'essai dans les ententes plus récentes. Ces méthodes sont décrites dans l'analyse comparative. Toutefois, certains représentants régionaux ont noté que selon la formule utilisée, on pourrait considérer que cette méthode de financement pénalise les Premières Nations qui gèrent efficacement leurs finances.

SECTION 8 - COLLABORATION INTERMINISTÉRIELLE

- **DANS L'ENSEMBLE, L'INCLUSION DES AUTRES MODES DE FINANCEMENT MINISTÉRIELS DANS LES ETF CONSTITUE UNE PRATIQUE EXEMPLAIRE D'AMÉLIORATION DES SERVICES ET DE SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE.**
- **IL S'AGIT D'UNE INITIATIVE RÉGIE PAR LES PREMIÈRES NATIONS QUI A DES AVANTAGES POSITIFS ET QUI PERMET D'ATTEINDRE L'EFFICACITÉ ADMINISTRATIVE; CES AVANTAGES POURRAIENT ÊTRE ACCENTUÉS EN ASSURANT UNE PLUS GRANDE NORMALISATION ENTRE LES MINISTÈRES.**
- **LES EXPÉRIENCES D'ETF À CE JOUR ONT CONTRIBUÉ À PRÉCISER CERTAINES QUESTIONS DE MISE EN OEUVRE; TOUTEFOIS, CERTAINES QUESTIONS DE COMPTABILITÉ ET DE RESPONSABILISATION EXIGENT D'ÊTRE PRÉCISÉES DAVANTAGE.**

Parmi les 29 ETF qui étaient en vigueur en avril 1996, 45 p. 100 incluent un financement du Solliciteur général ou de Santé Canada. Ce taux est élevé comparativement aux autres ententes de financement du MAINC, dont 12 p. 100 (213 ententes) prévoient un financement par un autre ministère. En 1995-1996, environ 5,4 millions de dollars provenant d'autres ministères ont été transigés aux termes des ETF. L'expérience relative à ce type d'entente varie d'une région à une autre. En avril 1996, la Colombie-Britannique avait le plus grand nombre d'ententes mettant en cause d'autres ministères (9); elle était suivie de l'Alberta (2), du Manitoba (1) et du Québec (1). Santé Canada et le Solliciteur général ont tous deux obtenu du Conseil du Trésor l'autorisation de recourir à des ententes de financement semblables aux MOF.

L'analyse comparative des projets pilotes d'ETF donne un bon aperçu des conditions des autres formes de financement ministériel contenues dans ces ententes, y compris le financement accordé par d'autres ministères dans des ententes tripartites. Le financement en provenance d'autres ministères est considéré comme un financement auxiliaire; les budgets sont établis selon une formule, sur une base annuelle. De façon générale, le financement par un autre ministère s'étend sur un à cinq ans et permet normalement aux Premières Nations de rediriger les soldes de programme. Les comptes rendus renferment généralement des renseignements financiers justifiant le financement du programme dans les vérifications, des rapports de programme indiquant les résultats obtenus et des rapports statistiques sur la santé de la collectivité.

Les représentants des bureaux régionaux du MAINC participant avec d'autres ministères ont constaté que les expériences d'ETF, à ce jour, étaient positives. Ils ont noté que l'ajout, dans l'ETF, d'un financement par un autre ministère était régi par la Première Nation et que c'était une importante initiative qu'il conviendrait de mettre en oeuvre. En vertu des ETF, le MAINC sert de canal administratif par lequel arrive le financement d'autres ministères. Les représentants ont fait remarquer que cette façon de faire permet à d'autres ministères d'utiliser l'infrastructure du MAINC pour rehausser leur efficacité.

Les représentants du MAINC ont en outre indiqué que l'initiative avait eu l'avantage supplémentaire de favoriser un partage des expériences entre les ministères et d'encourager d'autres ministères à chercher des façons de rationaliser leurs procédures internes. Ces représentants espéraient qu'à long terme, pareilles initiatives favoriseraient l'établissement de lignes directrices communes pour les comptes rendus financiers et rendraient plus facile le processus de financement pour les Premières Nations. Les représentants ont indiqué que les facteurs de rajustement, la responsabilisation et les exigences en matière de rapports variaient d'un ministère à un autre. Tant que l'harmonisation ne sera pas améliorée, l'efficacité potentielle de l'ETF ne se réalisera pas totalement. Les représentants ont aussi fait remarquer que bien qu'on s'attende à ce que ces ententes à long terme entraînent des économies pour les Premières Nations et le gouvernement en général, à court terme, elles nécessitent des ressources additionnelles pour la mise en oeuvre initiale.

Les représentants des ministères participants considéraient que cette initiative aidait toutes les parties à atteindre des objectifs communs comme l'amélioration de la qualité de vie dans les réserves. Dans l'ensemble, ils sont d'accord avec la logique et la raison d'être des ententes de type ETF et croient qu'il s'agit d'un précieux outil conforme à l'esprit du transfert des responsabilités. On a fait remarquer qu'il fallait un haut niveau de collaboration entre le MAINC et ses partenaires, particulièrement au cours des premières étapes de la mise en oeuvre. Parmi les secteurs qui nécessitent une plus grande collaboration, on retrouve l'harmonisation des exigences en matière de rapports et les évaluations de l'admissibilité.

Les ministères, participants comme non participants, ont soulevé certaines questions de comptabilité et de responsabilisation. En ce qui concerne la comptabilité, les points signalés pour améliorer l'efficacité sont le moment choisi pour la remise des fonds et la nécessité de modifier le système de gestion de l'information du MAINC pour qu'il soit mieux adapté au système de facturation des autres ministères. En ce qui concerne la responsabilisation, les ministères considèrent que le MAINC doit prendre grand soin de reconnaître le régime de responsabilisation des autres partenaires. Ils veulent pouvoir rendre compte de l'uniformité du financement ministériel à l'échelle des Premières Nations, en ce qui concerne les programmes ministériels. Ils pensent qu'on aurait de la difficulté à le faire si leur financement faisait partie du financement de base de l'ETF. Dans le pire des cas, rien ne permettrait de prouver avant la réception des états financiers annuels vérifiés, qu'une Première Nation a consacré à un programme donné les sommes consenties par un ministère. À plus long terme, une fois les questions de responsabilisation réglées, on considère que les ETF sont une source potentielle d'efficience.

Parmi les autres organismes qui ont déployé des efforts de collaboration, mais n'ont pas encore participé à des projets d'ETF à ce jour, on retrouve Développement des ressources humaines Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement. On a fait remarquer que la relation avec certains autres ministères pourrait être difficile parce que leur perspective générale repose sur un modèle de contribution, par opposition au modèle de financement global. En outre, on estimait que les ministères n'accordent pas tous la même priorité à la question de l'autonomie gouvernementale. La divergence des mandats à laquelle doivent faire face certains ministères est un autre obstacle potentiel. Par exemple, Développement des ressources humaines Canada exerce une responsabilité sur le plan des programmes à l'égard des Indiens non inscrits, des Inuit et des Métis, ce qui élargit son mandat et rend plus complexe un rapprochement avec le mandat du MAINC, qui se limite à la réserve.

Les entrevues et études de cas mettant en cause des représentants de Premières Nations ont révélé que l'inclusion, dans les ETF, d'un financement par d'autres ministères était fonction de la demande et le fruit des efforts déployés par les Premières Nations. Les représentants ministériels partageaient ce point de vue. Dans l'ensemble, les expériences d'inclusion d'un financement par d'autres ministères étaient considérées comme positives par les Premières Nations participantes. La majorité des représentants des Premières Nations, participantes ou non participantes, ont déclaré qu'ils aimeraient voir une plus grande rationalisation des ententes de financement. Pour certains, cela inclut la conclusion d'une seule entente de financement exécutée par le Conseil du Trésor. Toutefois, plusieurs questions restent sans réponse pour certaines Premières Nations en ce qui concerne les répercussions d'une telle initiative sur leur possibilité d'accès aux organismes de financement et sur le niveau de financement qu'ils reçoivent. L'une des préoccupations fondamentales est celle du contrôle des fonds, dans une entente de financement de type coopératif; on se demande si le contrôle serait transféré au MAINC ou si le MAINC deviendrait un niveau administratif additionnel entre la Première Nation et les autres ministères. Le tableau 9 donne une description des points forts et des points faibles perçus par les Premières Nations participantes et non participantes, en ce qui concerne le regroupement des fonds ministériels en une seule entente.

Tableau 9 : Points de vue des représentants des Premières Nations sur les points forts et les points faibles d'un regroupement des fonds ministériels en une seule entente

Points forts	Points faibles
- Plus grande efficience de mise en oeuvre des programmes	- Possibilité de lenteur accrue des transferts de fonds
- Intégration des conditions de tout un éventail d'ententes de financement en une même entente; vérifications et périodes de déclaration communes qui font économiser temps et argent et réduisent les chevauchements	- Difficulté d'amener les ministères à travailler ensemble - Absence d'uniformité des conditions, donc alourdissement possible des ETF
- Plus grande souplesse de gestion qui favorise la responsabilisation locale et simplifie les finances de la Première Nation - Moins de démarches de financement	- Les ministères pourraient décharger la responsabilité de réductions budgétaires futures sur d'autres ministères, ce qui peut avoir des répercussions sur les niveaux de financement accordés aux Premières Nations
- Plus grande stabilité à long terme et capacité d'amorcer une planification à long terme plus précise	- L'inclusion d'autres ministères dans la formule de financement des ETF pourrait limiter les niveaux de financement futurs
- Encaisse plus importante et levier potentiel d'augmentation des niveaux de financement	

SECTION 9 - RÉPERCUSSIONS

- **LES PROJETS D'ETF RÉALISÉS À CE JOUR ONT PERMIS AUX PREMIÈRES NATIONS D'AFFECTER AVEC PLUS DE SOUPLESSE LES FONDS ALLOUÉS, ET ILS SONT JUGÉS POSITIVEMENT PAR LES PREMIÈRES NATIONS PARTICIPANTES; CEPENDANT, QUELQUES-UNS DES NOUVEAUX PARTICIPANTS AU PROCESSUS ONT FAIT PART DE PRÉOCCUPATIONS AU SUJET DE L'ÉVOLUTION DES ETF SUR LE PLAN DES NIVEAUX DE FINANCEMENT ET DES EXIGENCES EN MATIÈRE DE RESPONSABILISATION LOCALE.**
- **LES EXPÉRIENCES MENÉES À CE JOUR ONT DONNÉ L'OCCASION DE RÉ-EXAMINER LES RÉGIMES DE RESPONSABILISATION MINISTÉRIELLE ET LOCALE; MÊME SI DES PROGRÈS IMPORTANTS ONT ÉTÉ RÉALISÉS DANS LE CADRE DE CERTAINS PROJETS PILOTES RÉCENTS, DES QUESTIONS SE POSENT ENCORE CONCERNANT LA MISE EN OEUVRE FUTURE DES ETF.**

Dans cette section, nous examinons les incidences à court terme prévues et imprévues des projets d'ETF réalisés à ce jour, de la façon indiquée dans l'autorisation relative aux MOF et dans les autres documents connexes.

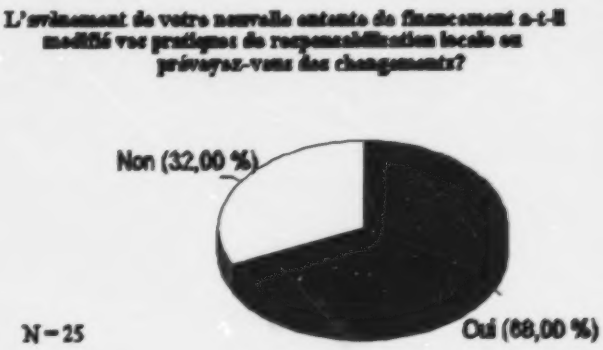
Dans l'ensemble, les expériences réalisées à ce jour sont jugées positivement par les Premières Nations et les conseils tribaux participants. La majorité (80 p. 100) des Premières Nations et conseils tribaux participants ont affirmé qu'ils étaient très satisfaits ou satisfaits de leur entente de financement tandis qu'un autre répondant s'est déclaré neutre et deux autres ont affirmé qu'il était trop tôt pour formuler des observations. Par contre, seulement 57 p. 100 des Premières Nations non participantes ont affirmé être satisfaites de leurs ententes de financement; 20 p. 100 n'étaient pas satisfaites, et 20 p. 100 étaient neutres. Il convient de souligner, cependant, que les Premières Nations ayant une entente MOF étaient généralement plus satisfaites de leur entente de financement que celles qui avaient une EFG. Les Premières Nations en voie de conclure une ETF pilote avaient des opinions partagées.

En général, les fonctionnaires des bureaux régionaux du MAINC ont jugé positivement les expériences menées à ce jour. Même si les fonctionnaires de l'Administration centrale étaient moins au fait de ces projets pilotes, ils étaient généralement positifs concernant les possibilités futures des ETF. Cependant, plusieurs fonctionnaires se posaient beaucoup de questions au sujet du contenu et de la mise en oeuvre future des ETF.

Responsabilisation accrue des Premières Nations et des conseils tribaux envers leurs commettants

Dans l'ensemble, les ETF pilotes ont eu un effet positif sur la responsabilisation des gouvernements des Premières Nations envers leurs commettants. Les Premières Nations participantes qui avaient auparavant une entente MOF ont indiqué que cette première ETF avaient eu la plus grande incidence sur leurs structures de responsabilisation locale. Les nouvelles ETF prévoient maintenant des cadres de responsabilisation locale et renferment des exigences accrues à ce chapitre.

Graphique 18



Le Graphique 18 présente les réponses des Premières Nations ayant signé une ETF et celles des Premières Nations en voie d'en obtenir une. Sur les Premières Nations du premier groupe, 71 p. 100 ont signalé des changements à leurs pratiques de responsabilisation locale suite à la mise en place de leur ETF. La plupart des Premières Nations du deuxième groupe (64 p. 100) prévoient que l'ETF entraînera des changements à leurs méthodes locales de responsabilisation et ont indiqué que certains de ces changements se sont déjà produits. Les Premières Nations qui ont répondu par la négative estiment que le système peut seulement officialiser ce qui est déjà en place.

Les études de cas menées dans le cadre de l'évaluation révèlent que les ETF pilotes ont sensibilisé davantage les Premières Nations à l'importance de la responsabilisation. Nous avons constaté que les membres des Premières Nations savent de mieux en mieux qui est responsable de la prestation des programmes et qu'ils s'intéressent davantage aux activités de leurs gouvernements. Les Premières Nations sont de mieux en mieux organisées pour la diffusion de l'information et le contrôle de leurs finances, et elles établissent d'autres structures de responsabilisation comme les comités des aînés. Le fait de donner aux collectivités la responsabilité de l'élaboration du processus budgétaire a incité les programmes à rivaliser pour le financement; cependant, l'étendue et la nature de cette incidence varient. Les représentants du Ministère et des Premières Nations jugent que le processus d'évaluation de l'admissibilité est au moins aussi important que l'entente elle-même sur le plan de la promotion de la responsabilisation des Premières Nations. L'un des effets importants observés à cet égard est la promotion de la stabilité des systèmes de gestion et la séparation des organes administratif et politique des Premières Nations.

Comme seules les ETF en voie d'élaboration au moment de l'évaluation prévoyaient des cadres de responsabilisation locale plus définitifs, nous avons obtenu peu de renseignements concernant les expériences des Premières Nations avec ces cadres. Les Premières Nations en voie d'élaborer des ententes ont soulevé des questions concernant l'accroissement de la responsabilisation locale et les niveaux connexes de contrôle exercés par les Premières Nations, et au sujet également des répercussions de l'importance accrue de la responsabilisation des Premières Nations sur le partage des responsabilités entre le Ministère et les conseils des Premières Nations. Certains représentants des Premières Nations ont fait remarquer que s'ils sont tenus de rendre des comptes, ils veulent exercer plus de contrôle sur les exigences minimales des programmes et participer davantage à l'établissement de ces exigences. D'après un représentant des Premières Nations, le financement a également un impact sur la responsabilisation. Avec des ressources réduites, il est difficile d'élargir le champ de responsabilisation, car la diminution des ressources réduit la marge de manoeuvre des gestionnaires financiers qui doivent prendre des décisions au sujet des priorités de la collectivité. Cependant, un autre représentant des Premières Nations a fait remarquer qu'étant donné la diminution des niveaux de financement, les Premières Nations devront trouver d'autres moyens de se financer.

Responsabilisation accrue du Ministre et des conseils des Premières Nations au chapitre de la prestation des services publics

Les ETF pilotes ont aidé à clarifier le partage des responsabilités en matière de financement et de prestation de programmes entre le MAINC et les Premières Nations. De façon générale, les Premières Nations participantes sont disposées à accepter le transfert de responsabilité et le risque accru en contrepartie de la souplesse plus grande conférée par les ententes.

En général, les membres du personnel des régions étaient d'avis que dans l'ensemble, les nouvelles versions des ETF pilotes devraient avoir pour effet d'améliorer l'obligation de rendre compte des Premières Nations envers le Ministre et celle du Ministre envers le Parlement. L'analyse comparative confirme que dans certaines des ententes plus récentes, les dispositions relatives à la responsabilisation sont nettement accrues. Les fonctionnaires ministériels ont fait remarquer que les expériences menées à ce jour et l'ébauche du modèle général national ont aidé à amorcer le processus visant à clarifier les exigences essentielles en matière de reddition de comptes et de présentation de rapports; cependant, ils ont reconnu que le renforcement de la responsabilisation sera long et nécessitera des consultations avec les Premières Nations.

À la lumière des résultats des projets d'ETF et de l'expérience des MOF que possède le Ministère, il y aurait lieu d'établir des exigences en matière de rapports qui reflètent les responsabilités accrues au chapitre de la programmation et de la budgétisation, de mettre l'accent sur la qualité et le délai de présentation, et de maximiser, dans la mesure possible, l'utilisation des documents par les Premières Nations et le Ministère. Même si les exigences en matière de reddition de comptes étaient jugées suffisantes pour les Premières Nations participant aux ETF pilotes, on doutait de leur pertinence pour la mise en oeuvre future. Les fonctionnaires du MAINC ont fait remarquer qu'il était irréaliste de s'attendre à ce que tous les bénéficiaires établissent immédiatement les vérifications et les bilans nécessaires pour être responsables d'une ETF. Ils estiment que la gestion de ces risques met en lumière la nécessité d'établir des dispositions améliorées en matière de responsabilisation ministérielle pendant la période transitoire.

À cet égard, les répondants ont souligné la nécessité de clarifier davantage l'orientation générale de la responsabilisation qui est illustrée par les ETF. De façon plus précise, ils estimaient qu'il fallait clarifier et appliquer uniformément les modalités selon lesquelles les régions et le Ministère en général devront rendre compte des dépenses et des résultats des programmes. Bon nombre de répondants ministériels ont souligné que l'adoption de la formule de financement global ne devrait pas empêcher la responsabilisation à l'égard des programmes, puisque le régime actuel le prévoit encore. Étant donné qu'en vertu de la formule de financement global, la responsabilité financière incombe à la Première Nation, le Ministère doit fournir l'information sur le financement et le rendement des programmes afin de protéger les intérêts du gouvernement.

Les vérifications et les bilans locaux contribuent à la probité et à l'utilisation rationnelle des fonds

D'après la preuve tirée des études de cas, les Premières Nations semblent recourir beaucoup plus aux vérifications et aux bilans locaux. Cependant, comme la plupart des projets pilotes n'ont pas encore fait l'objet d'un cycle complet de vérifications, nous ne connaissons pas parfaitement l'étendue des progrès réalisés à ce chapitre.

Étant donné que dans le cadre des ETF, il appartient à la Première Nation d'élaborer son budget, les vérifications et les bilans à l'échelle locale sont établis principalement parce que les programmes rivalisent pour le financement au sein de la Première Nation. Par exemple, dans le cas d'un conseil tribal, un processus concurrentiel se déroule au comité du budget au début du processus budgétaire. Chaque programme défend son point de vue et sollicite des fonds, et chaque projet est évalué par rapport aux autres. Le budget est présenté à l'assemblée annuelle des Premières Nations membres, ce qui favorise la probité parce que les décisions d'ordre budgétaire sont prises ouvertement, collectivement et en pleine connaissance des choix à faire. Cela se répercute sur les procédures internes de comptabilité et de présentation de rapports, qui doivent concorder avec les affectations faites dans le cadre du processus de budgétisation collective et dont les modifications doivent être approuvées au préalable.

Toutefois, la nature et l'étendue de ces répercussions ne sont pas uniformes. Dans l'une des études de cas, un plan de redressement (PDR) a été mis en place en raison, en partie, des vérifications et bilans locaux inadéquats utilisés dans le cadre des processus décisionnels. Même si l'existence d'un PDR confirme que les dispositions de l'entente sont appliquées, elle souligne la nécessité pour les Premières Nations de conserver leurs systèmes locaux d'information financière et d'information de gestion.

Même si les fonctionnaires des bureaux régionaux du MAINC ont affirmé qu'il était trop tôt pour dire si l'objectif d'accroissement de la probité a été atteint, ils s'entendent généralement pour dire que les systèmes d'information locaux des Premières Nations devront être améliorés et devraient être ciblés de façon particulière dans les futures évaluations de la gestion. En outre, l'analyse comparative des ententes montre que celles-ci comportent des innovations positives qui devraient apporter des améliorations dans ce domaine.

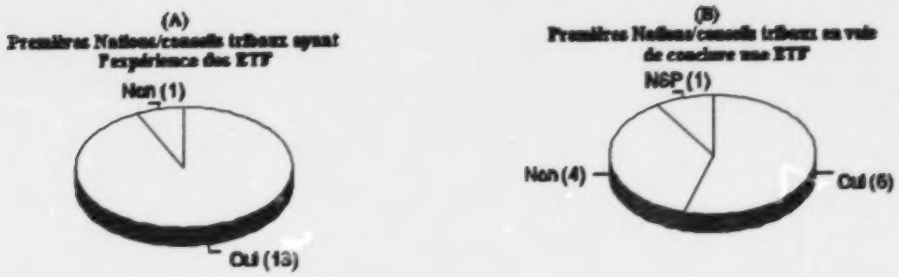
Rapports plus clairs et plus efficaces entre la Couronne et les Premières Nations

Les membres du personnel des régions ont indiqué que même si les relations entre le MAINC et les Premières Nations/conseils tribaux participant aux ETF pilotes ont toujours été positives, elles ont acquis un caractère plus professionnel, et les contacts sont moins fréquents.

Quelques répondants ministériels ont indiqué que, de concert avec d'autres activités comme la conclusion de traités et le règlement des revendications, les MOF et les ETF ont contribué grandement au cheminement vers l'autonomie gouvernementale parce qu'elles ont permis aux Premières Nations d'assumer davantage la responsabilité de la gestion de leurs affaires. La règle fondamentale est la suivante : plus le degré d'autonomie gouvernementale est élevé, plus les relations entre le MAINC et les Premières Nations seront claires et efficaces. Dans le cadre de l'élaboration des nouvelles ententes, la région de la Colombie-Britannique informe les Premières Nations que l'ETF est essentiellement un échange de pouvoir local accru contre la responsabilisation plus grande du conseil envers ses membres et le Canada. ***Les représentants des Premières Nations associaient ces rapports plus professionnels au point de vue selon lequel l'entente de financement global est assimilable à un transfert fiscal lié aux droits issus de traités en matière de programmes et de services, ceci étant considéré comme un principe de base.***

Comme le montre le Graphique 19, la majorité des Premières Nations qui participent à une ETF pilote ont signalé un changement dans leurs relations avec le Ministère. Dans l'ensemble, ce changement est jugé positif et les relations, plus indépendantes. Les Premières Nations en voie de conclure une ETF avaient des opinions variées sur la question de savoir si elles prévoyaient un changement dans ce domaine. Elles ont exprimé des préoccupations au sujet de l'évolution des ETF, et notamment concernant l'application des niveaux de référence dans l'entente. Elles craignaient que les relations soient affectées si les changements devenaient trop restrictifs ou exigeants.

Graphique 19
Votre entente de financement a-t-elle eu pour effet de modifier vos relations avec le Ministère, ou prévoyez-vous un changement?



Gestion des obligations potentielles de la Couronne

Il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle les obligations potentielles de la Couronne ont été gérées. Les entrevues menées auprès des fonctionnaires ministériels n'ont indiqué d'aucune façon que le risque pour la Couronne est plus élevé en vertu des ETF que dans le cadre des autres ententes. Selon certains répondants, il faut maintenir l'intégrité légale des ententes, et cet aspect n'a pas été mis en relief dans les premières ETF pilotes. L'élaboration du modèle général national a été considérée comme étant une occasion d'améliorer l'intégrité légale de l'accord de financement du Ministère. Certaines ententes récentes signées au début de l'exercice financier renferment des dispositions améliorées à cette fin, notamment sur les exigences en matière d'assurance, les clauses élargies relatives aux mesures correctrices, ainsi que la structure et la division des responsabilités. Cependant, on a fait remarquer que les Premières Nations ne reçoivent pas de fonds pour les assurances. À cet égard, on a veillé à ce que les ententes ne puissent pas être interprétées comme étant une relation de mandataire.

Plus de latitude aux Premières Nations et aux conseils tribaux pour la modification des programmes et l'affectation des fonds selon les priorités de la collectivité

Dans les paragraphes suivants, nous analysons les incidences précises de l'ETF sur la souplesse dans l'affectation des fonds, la conception des programmes communautaires, la planification à long terme et la gestion des ressources humaines.

- **Souplesse dans l'affectation des fonds :** Selon les Premières Nations et les conseils tribaux participants, la souplesse accrue pour l'affectation des fonds est la principale incidence des ETF pilotes. Cependant, seulement la moitié des Premières Nations en voie d'obtenir une ETF prévoient un élargissement de leur marge de manoeuvre. La possibilité d'affecter à l'éducation les fonds excédentaires de l'aide sociale est la principale source des modifications apportées aux programmes. Même si certaines Premières Nations ont l'impression que les ententes sont trop récentes pour leur permettre de mettre à profit cette souplesse accrue, d'autres s'en prévalent pour emmagasiner leurs surplus et ensuite financer des projets d'immobilisations ou élargir des services comme les programmes d'aide à la famille. Les fonctionnaires ministériels étaient d'avis que c'est dans ce domaine que les ETF ont eu le plus grand impact. L'analyse comparative menée dans le cadre de l'évaluation confirme que, comparativement aux autres accords de financement ministériels comme les MOF, les ETF ont accru grandement la souplesse pour l'affectation des fonds.

- **Conception des programmes communautaires :** La capacité accrue de concevoir des programmes communautaires représente une autre grande incidence des ETF. Les entrevues menées ont montré que 86 p. 100 des Premières Nations ayant signé une ETF ont connu des changements dans ce domaine tandis que seulement 64 p. 100 de celles qui s'apprêtent à en signer une prévoient des changements. Les études de cas révèlent l'existence de plusieurs situations où des politiques et programmes communautaires sont en voie d'élaboration et où cette possibilité est jugée avantageuse. Les changements réels ou planifiés visent pour la plupart l'aide sociale et l'éducation.

- **Planification à long terme :** La capacité accrue de faire de la planification à long terme compte parmi les incidences recensées par 71 p. 100 des Premières Nations ayant une ETF, tandis que 68 p. 100 des Premières Nations qui sont en voie d'en signer une prévoient des incidences à ce chapitre. La durée des ententes, soit cinq ans, a été jugée utile en ce qu'elle facilite la planification à long terme, notamment dans le cas du logement et des autres dépenses d'immobilisations.

- **Planification des ressources humaines :** Au nombre des Premières Nations ayant une ETF, 64 % ont signalé des incidences sur la planification des ressources humaines tandis que la majorité des Premières Nations qui soient en voie d'en signer une ne prévoient aucun impact à ce chapitre. Dans deux des études de cas, la suppression des normes restrictives du MAINC en matière de programmes a donné lieu à la réévaluation des postes des employés et à la création de postes à temps plein plus intéressants qui donnent plus de responsabilités au personnel. Dans un cas, des stages d'apprentissage ont été établis : avant la mise en place des ETF, le perfectionnement des ressources humaines n'était pas une activité coordonnée, et chaque secteur de programme avait tendance à travailler séparément dans ce domaine. Quelques répondants en voie de signer une ETF ont affirmé qu'il y a lieu d'examiner les ressources de leur organisation et d'apporter des améliorations ou des redressements face à l'accroissement des responsabilités. *L'une des études de cas révèle quelques-unes des meilleures pratiques dans la maximisation de l'utilité de l'évaluation de l'admissibilité. Dans le cadre de cette évaluation, une stratégie en matière de ressources humaines a été élaborée conjointement par la Première Nation, Développement des ressources humaines et le MAINC. Dans le cadre de ce plan, on a répertorié les compétences des résidents et créé un système de classification des postes. Avec ces instruments, la Première Nation espère être en mesure d'affecter les individus aux postes créés et de planifier la formation et le perfectionnement du personnel.*

Un processus de gestion des ressources simplifié, orienté et logique

Des incidences prévues et imprévues des ETF sur le processus de gestion des ressources ont été signalées à l'échelle des Premières Nations et du Ministère. Elles sont analysées ci-dessous.

- **Premières Nations/conseils tribaux :** On a signalé que les ETF ont simplifié le processus de gestion des ressources en réduisant le nombre d'ententes. Cependant, quelques Premières Nations ont fait remarquer que la responsabilisation accrue a entraîné une augmentation des écritures administratives et des coûts connexes. Cette hausse a été enregistrée en partie parce que la planification et la programmation exigent toutes deux du soutien administratif. La responsabilisation accrue signifie également que les Premières Nations doivent s'occuper davantage de leur processus budgétaire, dont la mise en oeuvre est maintenant plus longue. Comme les ETF élargissent les pouvoirs en matière de politiques et de programmes, les Premières Nations jugent qu'elles jouent un rôle plus grand dans la conduite de leurs propres affaires avec les autres gouvernements, comme les provinces et les municipalités, et les conseils scolaires.

- **Ministère :** Pour le Ministère, les ETF ont également servi à simplifier le processus de financement, en réduisant le nombre d'ententes avec chaque Première Nation. Selon la majorité des membres du personnel du MAINC à l'Administration centrale et dans les régions, leur charge de travail diminuera à long terme, et les expériences à ce jour correspondent aux mesures de compression d'effectifs et de transfert de responsabilités du Ministère. Ils prévoient une diminution de la charge de travail en raison essentiellement de la simplification des modalités de responsabilisation et de financement de toutes les ententes de financement, ainsi que de l'accroissement des pouvoirs des Premières Nations.

  Cependant, les fonctionnaires ont reconnu qu'il faudra peut-être du temps avant que l'on réalise des économies au titre du personnel parce que la mise en branle d'un processus d'ETF est complexe. À court terme, la mise en oeuvre d'ETF pilotes a entraîné une augmentation de la charge de travail, et plus de ressources ont été affectées à ces projets. Le processus d'élaboration et de mise en oeuvre a été plus long et plus poussé que l'équipe de négociation l'avait prévu. Quelques fonctionnaires ont exprimé des réserves à l'égard du niveau actuel des ressources consacrées aux ETF, notamment à l'Administration centrale, et ils étaient d'avis que les ressources devraient être augmentées étant donné la charge de travail requise pour les travaux d'élaboration et de mise en oeuvre à venir.

Mesures incitant les Premières Nations à utiliser les processus les plus efficaces de prestation des services, et moins d'obstacles à l'utilisation des recettes autonomes

La mise en place des ETF concorde avec la reconnaissance du fait que la prestation des services locaux et le contrôle sur le processus décisionnel sont des moyens plus efficaces d'assurer les services aux Premières Nations. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les études de cas menées dans le cadre de l'évaluation révèlent que le contrôle local du processus budgétaire explique la rivalité accrue entre les programmes des Premières Nations ainsi que la prise de décisions budgétaires en fonction des priorités locales.

De façon générale, les membres du personnel des régions du MAINC croient que les ETF pilotes montrent que les obstacles à l'utilisation des recettes autonomes sont moins nombreux, mais l'ampleur du rapport de cause à effet n'est pas définie. Ils ont l'impression que l'attitude générale et la démarche adoptées par les Premières Nations participantes correspondent à cette incidence prévue. D'après la preuve tirée des études de cas, il semble que les Premières Nations participantes accordent plus d'importance à leurs ressources autonomes; cependant, les représentants du Ministère ont fait remarquer que ces Premières Nations ont toujours eu cette priorité.

Les ententes récentes, comme l'accord-type de la Colombie-Britannique, font état des recettes autonomes et de la production de recettes, reconnaissant ainsi que l'objet de l'entente est d'aider financièrement le Conseil à fournir les programmes et les services établis ainsi qu'à réaliser les projets visés. Quelques Premières Nations qui participent aux études de cas estimaient que l'entente pourrait servir à trouver des fonds, mais ce point de vue n'était pas répandu chez les personnes interrogées par téléphone. Trois Premières Nations participant aux études de cas ont fait remarquer que la durée des ETF, soit cinq ans, avait eu une incidence sur leur capacité d'obtenir du financement auprès d'autres organisations. Par exemple, la sécurité liée à un financement garanti de cinq ans a aidé une Première Nation à refinancer quelques-uns de ses prêts sans garantie ministérielle.

SECTION 10 - LEÇONS APPRISES

Les expériences menées à ce jour avec les ETF ont contribué à l'élaboration et à la compréhension de ces ententes. Les répondants ministériels ont fait remarquer que d'un point de vue pratique, il y a encore beaucoup à apprendre, et qu'il faudra attendre les expériences futures à cette fin. Dans les paragraphes qui suivent, nous décrivons quelques-unes des leçons apprises ainsi que les facteurs de succès dans des domaines tels que le processus d'admission, le financement, la responsabilisation et le financement par d'autres ministères.

Processus d'admission

- **Gestion des données :** L'exercice d'épuration des données qui est mené dans le cadre de l'établissement du budget de base initial est essentiel à l'établissement de relations positives durant le processus d'élaboration de l'entente. On peut enregistrer des gains d'efficacité aux étapes subséquentes en assurant la qualité des données au début du processus.

- **Partage de l'information :** Le partage de l'information, qui garantit que les deux parties travaillent à partir des mêmes renseignements, fait partie des meilleures pratiques.

- **Évaluation de l'admissibilité :** Une évaluation hâtive et approfondie de l'admissibilité, faite avec clarté, rigueur et méthode, est essentielle au processus. Elle garantit que les exigences administratives de base sont satisfaites, que les lacunes sont comblées et, au besoin, que la Première Nation reçoit l'aide voulue pour élaborer les outils nécessaires à la gestion de l'entente (politiques, plans d'activités et autres). Sur le plan de la gestion des risques, si des éléments nécessitant des améliorations sont recensés, les mesures correctrices peuvent être intégrées dans l'entente, ou l'ETF peut être reportée jusqu'à ce que les problèmes soient réglés.

Élaboration et mise en oeuvre de l'entente

- **Participation :** La collectivité devrait participer au processus d'élaboration de l'entente et être consultée tout au long de celui-ci.

- **Partage de l'information :** On devrait encourager le partage de l'information entre les Premières Nations dans le cadre d'activités telles que la création d'un répertoire national des meilleures pratiques dans des domaines comme l'élaboration de politiques novatrices et les règles de responsabilisation. On pourrait à cette fin se servir de la page d'accueil du MAINC sur Internet.

- **Travail d'équipe :** La formation d'une équipe composée de cadres supérieurs, d'agents sur le terrain et d'analystes de programme est considérée comme une façon d'obtenir les meilleurs résultats. Le mandat de l'équipe devrait être clair pour toutes les parties.

- **Rythme de mise en oeuvre :** Le rythme de mise en oeuvre devrait être planifié de façon que les responsables disposent de suffisamment de temps pour mener une évaluation approfondie de l'admissibilité et épurer les données, et il devrait être établi en fonction des Premières Nations ayant des organisations administratives stables de manière que toutes les parties acquièrent de l'expérience pratique.

Financement

- **Budgets de base :** Chaque fois que cela est possible, il conviendrait d'utiliser dans la négociation de l'entente de base des formules comme celles qui servent à calculer les besoins en ressources des programmes d'éducation.

- **Transparence :** Les mécanismes de rajustement et les niveaux de référence devraient être transparents et facilement communicables.

- **Niveaux de référence uniformisés :** Établir les niveaux de référence en fonction des crédits régionaux, et non des crédits nationaux, contribue à la stabilité de la budgétisation ministérielle.

- **Contrôle :** Pour assurer des niveaux de croissance durables, le nombre et le genre des modifications devraient faire l'objet d'un contrôle serré.

Responsabilisation

- **Souplesse de la gestion :** Le processus que les Premières Nations doivent suivre pour modifier les politiques devrait être décrit clairement dans les ententes. Les accords-types du Québec et de la Colombie-Britannique donnent des exemples des meilleures pratiques à cette fin.

- **Présentation de rapports :** Les états financiers établis par le MAINC à l'aide de ses systèmes de budgétisation et de comptabilité doivent refléter les différentes modalités de présentation de rapports établies pour les ETF, tout en continuant de traduire la nécessité de soumettre des rapports à l'échelle des programmes. Le recours à la vérification interne conformément au système de comptabilité nationale, jumelé aux rapports sur les résultats, devrait permettre de fournir l'information financière et l'information sur les programmes qui sont jugées essentielles.

- **Exigences :** Les ETF devraient indiquer explicitement les exigences en matière de responsabilisation, les règles d'exécution et de conformité, les pénalités, et les mécanismes de règlement des différends. L'application continue des modalités de l'entente est essentielle à la responsabilisation devant le Ministre et la collectivité.

- **Contrôle des données :** L'expérience des EFG, des MOF et des ETF a mis en évidence la nécessité de communiquer clairement les méthodes utilisées par le Ministère pour examiner la qualité des données qu'il recherche. Cette description des méthodes aide les Premières Nations et les fonctionnaires ministériels à regrouper les données pour l'analyse et l'interprétation.

- **Clarté des objectifs et succès :** L'un des buts premiers de la présentation de rapports par les Premières Nations est de montrer ce que celles-ci ont obtenu avec les fonds utilisés. À cette fin, la présentation des rapports exigés devrait montrer clairement comment les rapports sont associés aux modalités de l'entente, ainsi que les mesures de rendement utilisées. Les modalités devraient être énoncées et communiquées clairement sous une forme qui fasse ressortir les objectifs à atteindre et les normes d'exécution prévues. À cette fin, il devrait y avoir des liens cohérents entre les divers outils utilisés, et chacun de ces derniers devrait être rattaché aux modalités de l'entente (par exemple l'évaluation de la gestion de l'ETF, l'entente, le budget, le guide de présentation des rapports, la vérification et les examens des données).

Financement par d'autres ministères

- **Partage des pratiques :** La participation d'autres ministères au financement des ETF du MAINC varie d'une région à l'autre. Il faut un partage accru des pratiques afin de comprendre les pratiques pertinentes et leurs répercussions. Les communications à ce sujet devraient indiquer le niveau de priorité à accorder à ces initiatives.

- **Coopération interministérielle:** Le Ministère doit prendre soin de respecter les régimes de responsabilisation de ses associés. À cette fin, on pourrait officialiser les relations entre les ministères et élargir le rôle des organismes centraux.

SECTION 11 - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous présentons les conclusions tirées de l'évaluation, ainsi que les suggestions et les recommandations connexes. Dans l'ensemble, l'expérience des ETF a été positive à ce jour. Les ETF permettent la mise en place d'une entente de financement global offrant une gamme complète de services du fait qu'elles confèrent aux Premières Nations et aux organisations connexes des responsabilités accrues en matière de budgétisation et de programmation, sous réserve de conditions minimales. Le cheminement vers le financement global est encore pertinent car il répond aux aspirations des Premières Nations qui sont énoncées dans le rapport Penner. Moyennant des modifications aux mécanismes de rajustement et aux niveaux de référence, les nouvelles ententes devraient permettre aux Premières Nations et au Ministère d'évoluer dans un cadre de niveaux de ressources moyens.

Processus d'élaboration et de mise en oeuvre des ententes

Pour une mise en oeuvre couronnée de succès à l'échelle locale, il faut absolument avoir en place des systèmes de gestion de l'information et des processus budgétaires solides. À cette fin, les répondants jugent avantageux d'avoir l'expérience d'une entente MOF avant de signer une ETF. Selon eux, les évaluations de l'admissibilité contribuent à l'élaboration ou à la confirmation des exigences nécessaires et représentent l'une des meilleures façons de déterminer si des régimes de responsabilisation valables sont en place. La mise en oeuvre devrait être bien planifiée, et on devrait prévoir assez de temps pour permettre aux représentants du Ministère et des Premières Nations de mener des évaluations adéquates de l'admissibilité et d'élaborer et appliquer les plans de gestion requis pour apporter les améliorations jugées nécessaires.

- Il est recommandé d'effectuer, avant de conclure la première ETF, des évaluations de l'admissibilité, y compris des plans de mise en oeuvre associés, pour toutes les Premières Nations, quelle que soit l'entente de financement antérieure conclue, en mettant l'accent sur les systèmes locaux de gestion de l'information et l'établissement du budget.

Il faut organiser des séances d'information et de formation pour les chefs et les administrateurs des Premières Nations qui verront s'élargir considérablement leurs responsabilités en matière d'administration et d'exercice des pouvoirs. Les séances d'information devraient porter sur l'utilisation de l'entente et donner un aperçu des risques et avantages connexes. La formation devrait être axée sur les fonctions améliorées de comptabilité et de gestion, et les participants devraient recevoir des directives sur l'élaboration du budget et l'utilisation des fonds, l'interprétation des états financiers et autres renseignements d'ordre financier, l'utilisation efficace de l'informatique et de la technologie des communications, et les modalités de l'entente avec le MAINC.

- Des séances d'information doivent être tenues à l'intention du chef et du Conseil dès la signature des ententes. Par ailleurs, il faudrait également informer les nouveaux chefs et conseils élus au cours de la période visée par l'entente.

- Il est recommandé d'élaborer un programme de formation qui mettrait l'accent sur l'acquisition de compétences en gestion des programmes et en gestion financière, à l'intention des représentants et du personnel des Premières Nations.

Modèle général national

L'absence de modèle général (ou de ligne directrice générale) accepté par toutes les régions, notamment pour ce qui est des données que devraient fournir les Premières Nations ayant une ETF, a amené certaines régions à préparer leur propre modèle. Cela a donné lieu à certaines innovations, mais si les modalités des ententes avaient été uniformes, nous aurions pu mener une meilleure évaluation de l'ETF, et les attentes auraient été plus cohérentes. Pour corriger la situation, on devrait en priorité achever le modèle général national.

- Il est recommandé de confirmer le modèle général national le plus tôt possible.

L'un des points forts du processus d'élaboration est sa nature interactive. Il fait appel aux fonctionnaires de l'Administration centrale et des régions, ce qui mérite d'ailleurs d'être encouragé. Cependant, la portée et l'incidence de l'initiative des ETF nécessitent une diffusion améliorée de l'information, une participation active de différents groupes et la clarification des rôles et responsabilités des groupes qui prennent part à l'initiative. Dans le cadre de l'élaboration du modèle national d'ETF, la réaffectation des spécialistes des programmes à l'Administration centrale devrait fournir à celle-ci une assise plus solide pour jouer son rôle consultatif et voir à l'élaboration des politiques ainsi que pour préconiser une application uniforme des normes nationales dans l'ensemble du pays. Il serait également utile de clarifier davantage les rôles et les attributions dans le cadre du processus d'élaboration.

- Afin d'aider à mettre au point le modèle général national, il est recommandé d'établir un processus officiel tel qu'un groupe de travail intersectoriel formé de cadres supérieurs de l'Administration centrale et des régions, ainsi qu'un groupe d'étude et un calendrier de mise en oeuvre.
- Il est recommandé de clarifier et de communiquer clairement dans tout le Ministère la répartition des responsabilités entre les secteurs et les directions de l'Administration centrale pour les ententes de financement (par exemple l'élaboration et le contrôle des conditions des programmes et l'établissement des rapports).

Communications

Il est important de communiquer des renseignements uniformes au sujet de la nature des ETF et des autorisations qu'elles contiennent. Les outils normalisés seront utiles à cet égard, notamment l'évaluation de l'admissibilité à l'ETF et l'achèvement du modèle général national. Néanmoins, une compréhension uniforme de ce qu'une ETF comporte est requise à tous les niveaux au Ministère, et notamment aux niveaux opérationnels. Cela garantira des communications cohérentes et des attentes réalistes concernant l'entente de financement.

- La formation, dont les ateliers sur les ETF pour les agents financiers et les analystes de programme du MAINC, doit être intégrée dans le processus de mise en oeuvre.

- Il faut établir des communications internes continues, p. ex. un bulletin d'information, concernant la situation des ETF et les faits nouveaux.

- Il est proposé que le Ministère facilite les communications entre les Premières Nations en favorisant l'élaboration d'un répertoire national des meilleures méthodes utilisées par les Premières Nations dans différents domaines tels que la politique, les programmes et la responsabilisation.

Financement

Dans le cadre de l'évaluation, nous avons constaté que les projets d'ETF réalisés à ce jour ont donné lieu à l'adoption d'une entente de financement global et que la souplesse que celle-ci confère est jugée avantageuse par les Premières Nations participantes. Les obstacles à cette souplesse qui ont été soulignés dans les MOF ont été grandement réduits, ce qui a débouché sur un élargissement très important de la marge de manoeuvre associée à la nouvelle entente de financement. Le fait que les facteurs de rajustement et les niveaux de référence permettent de maintenir la croissance à des niveaux durables dépend en partie de l'importance des modifications apportées aux ententes pendant la mise en oeuvre de celles-ci. À cette fin, les règles régissant le recours à la clause d'urgence prévue aux ententes devraient être clairement établies pour aider les fonctionnaires chargés de son application.

Le Ministère adapte actuellement son financement interne en fonction du financement global, ce qui normalisera les modalités de financement des régions en vertu des ETF. Cela devrait contribuer à uniformiser le financement des programmes à l'Administration centrale et dans les régions. Cependant, pour assurer la transparence et l'équité du processus de financement, il devrait y avoir un modèle normalisé de distribution des ressources entre le Ministère et les Premières Nations. L'équité entre les régions et au sein de celles-ci devrait présider à l'élaboration de ce modèle.

- Il est recommandé d'utiliser un modèle national standard transparent pour la distribution des ressources entre le Ministère et les Premières Nations.

Responsabilisation locale des premières nations

Les projets d'ETF réalisés à ce jour ont contribué grandement à la promotion des mesures de responsabilisation locale et à l'intégration de celles-ci dans les ententes. Cependant, des questions ont été soulevées concernant la surveillance et l'exécution de ces mesures ainsi qu'au sujet du rôle que le MAINC pourrait être appelé à jouer en ce contexte.

- Il est recommandé que le Ministère et les Premières Nations travaillent ensemble à mettre en oeuvre un certain nombre de projets pilotes visant à favoriser l'utilisation de l'évaluation au niveau de la collectivité. Ces projets pilotes fourniraient aux Premières Nations un cadre d'évaluation conforme à l'initiative de financement global, et ils encourageraient l'utilisation de l'auto-évaluation à l'échelon de la collectivité.

Responsabilisation ministérielle

Dans le cadre de l'évaluation, nous avons constaté que les projets d'ETF réalisés jusqu'à présent et le processus d'élaboration du modèle général national ont contribué à l'élaboration du cadre de responsabilisation du Ministère et à la promotion de l'examen des exigences du Ministère en matière de rapports. Les ententes plus récentes représentent de nets progrès vers l'établissement de modalités améliorées. Même si, de façon générale, le guide sur la préparation des rapports en vertu des MOF était jugé adéquat pour les Premières Nations participant à un projet d'ETF, des préoccupations ont été exprimées concernant les répercussions de ces exigences en matière de rapports sur la mise en oeuvre future des ETF. Compte tenu de ces inquiétudes, les rapports à présenter devraient être fonction du niveau des responsabilités accrues, et l'accent devrait être mis sur la qualité, le délai de présentation et l'amélioration des vérifications et des bilans. En outre, les Premières Nations et le Ministère devraient utiliser au maximum les rapports produits.

Les fonctionnaires régionaux ont fait remarquer que si l'on dissocie la présentation des rapports du financement, le rôle des rapports changera. On devrait faire en sorte que le respect des exigences en matière de rapports ne soit pas affecté par ce changement. Parmi les mesures proposées, mentionnons l'élaboration de dispositions claires en matière d'exécution, et des consultations avec les Premières Nations concernant l'importance de l'information contenue dans les rapports exigés.

Des questions ont été soulevées concernant l'étendue des pouvoirs conférés par les ETF sur le plan de la souplesse des pouvoirs en matière de programmation, sous réserve des modalités minimales établies et des exigences législatives provinciales pertinentes dans des domaines comme celui de l'aide sociale. Un atelier sur ce sujet, tenu dans le cadre du processus d'élaboration de l'entente, devrait donner l'occasion aux Premières Nations de mieux saisir l'étendue du pouvoir conféré par les ententes. En outre, les ententes devraient stipuler clairement la mesure dans laquelle ces pouvoirs doivent être reliés à la législation provinciale de façon à assurer des communications claires au sein du Ministère, et entre le Ministère, les Premières Nations et les organisations connexes. Les meilleures pratiques à cet égard ont été relevées dans les modèles régionaux où les exigences législatives et réglementaires pertinentes sont jointes aux ententes.

Les inquiétudes au sujet de la responsabilisation visaient les répercussions des régimes de rapports financiers en vertu des ETF, et notamment la capacité de déclarer les dépenses réelles liées aux programmes. D'ici à ce que la structure de programmation du Ministère change, il faudra encore présenter des rapports à l'échelle des programmes. À long terme, si le Ministère doit appliquer dans son intégralité la formule du financement global, il faudra prévoir un système de comptabilité des fonds aux échelles nationale et locale pour assurer la déclaration normalisée des dépenses réelles et prévues.

- Il est recommandé de consulter les Premières Nations lorsque le Ministère révisera ses exigences en matière de rapports.

- Il est recommandé de fournir, à l'échelle nationale, les informations financières sur les dépenses réelles (au niveau des programmes, conformément aux autorisations du Ministère) dans le budget des dépenses du Ministère.

Actuellement, l'autorisation relative aux ETF découle des autorisations du Conseil du Trésor concernant les MOF qui ont été établies en 1986. Même si le Conseil du Trésor a jugé ces autorisations cohérentes, leur mise à jour aiderait le Ministère à s'assurer que toutes les autorisations appropriées sont confirmées et permettrait de communiquer clairement l'instrument des ETF.

- Il est recommandé d'envisager de remplacer la présentation au Conseil du Trésor de 1986 par une autorisation révisée pour l'ETF.

Des points de vue divergents ont été formulés au sujet du rôle des examens de la conformité et de leur pertinence dans le cas du financement global. Cependant, on s'entendait pour dire que les normes minimales des ententes devraient être clairement définies et qu'il faudrait fournir des assurances concernant leur exécution. Dans le cadre de l'évaluation, nous avons constaté que les examens des données sont encore utiles à cet égard et constituent un élément important du cadre de responsabilisation. La normalisation de ces examens peut permettre au Ministère de suivre le déroulement des programmes plus efficacement et de fournir des directives claires aux évaluateurs et aux Premières Nations. Des questions ont été soulevées concernant la mise en oeuvre des examens de la conformité, comme la disponibilité des ressources, et diverses formules d'exécution sont actuellement examinées, comme la possibilité de les mener dans le cadre de la vérification interne.

- Il est recommandé qu'il y ait un guide ministériel d'examen des données sur les ETF, accompagné de critères de contrôle appropriés et de listes de vérification semblables à celles du guide d'évaluation de l'admissibilité. Ces examens devraient être faits avant la signature des ETF, et les exigences normalisées des programmes et la méthodologie d'évaluation doivent être communiquées aux Premières Nations avant les examens, ce qui aiderait à obtenir une plus grande acceptation au niveau de la Première Nation.

Autres ministères

L'apport de fonds d'autres ministères fédéraux dans le cadre des accords de financement du MAINC est un processus amorcé par les Premières Nations qui simplifie le processus de financement et permet de réaliser des gains d'efficience à l'échelle des Premières Nations et du Ministère. Cependant, une plus grande uniformisation des méthodes de présentation des rapports et des conditions liées à la responsabilisation des ministères participants faciliterait la réalisation de ces objectifs. Dans le cadre de l'évaluation, nous avons constaté que les modalités de participation interministérielle aux ETF pourraient être améliorées si l'on prévoyait des vérifications systématiques des considérations détaillées, par exemple en ce qui concerne les autorisations de financement précises à appliquer et l'échéancier des procédures de financement. La création de comités

interministériels aux échelles nationale et régionale, y compris l'élargissement du rôle des organismes centraux, servirait à promouvoir le partage de l'information et l'engagement à conclure des accords interministériels de financement avec les Premières Nations.

- Il est recommandé de mettre à jour le système de gestion de l'information du Ministère afin qu'il reflète les initiatives interministérielles.

- Il est recommandé que les cadres supérieurs du MAINC, en collaboration avec les organismes centraux, discutent avec les autres ministères fédéraux de la possibilité de conclure des protocoles d'entente réaffirmant l'engagement de signer des ententes interministérielles de financement global avec les Premières Nations.

Mandat

MANDAT

ÉVALUATION DE PROJETS PILOTES PORTANT SUR UN RÉGIME AMÉLIORÉ DE RESPONSABILISATION ET D'AFFECTATION DES RESSOURCES

CONTEXTE :

Au milieu des années 80, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) adoptait diverses formules nouvelles de financement comme les modes optionnels de financement (MOF) et les paiements de transfert souples (PTS). On les a adoptées pour donner suite aux voeux des Premières nations d'accroître leur contrôle sur les fonds mis à leur disposition et sur la prestation de programme. Le rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens (1985) en faisait d'ailleurs état.

Des évaluations ministérielles effectuées antérieurement ont permis de constater que les Premières nations utilisent ces formules ou modes de financement; cependant, on a également découvert que les Premières nations souhaitent ardemment traiter davantage de gouvernement à gouvernement au chapitre du financement. Dans ce contexte, le Ministère a mis en oeuvre un certain nombre de projets pilotes partout au pays, afin d'évaluer un nouveau type de régime amélioré d'affectation des ressources et de responsabilisation.

Le Ministère poursuit ainsi deux objectifs. Tout d'abord, il veut s'assurer que ce nouveau type de régime sera rentable. Les chefs des collectivités autochtones établiront des priorités à long terme, en collaboration avec leurs membres, afin de tirer le maximum du financement obtenu. En deuxième lieu, le Ministère veut s'assurer que l'on rend compte de l'utilisation des fonds. Ce sont les chefs des collectivités qui déterminent les principaux éléments de responsabilité quant à la gestion des fonds et des programmes et qui en font rapport à leurs membres. De cette façon, le Ministre continuera de pouvoir rendre compte des fonds alloués par le Parlement en appui aux programmes et services pour les Indiens et les Inuit.

.../2

En 1994-1995, le Ministère comptait déjà 9 projets pilotes; il a le pouvoir d'en mettre jusqu'à 25[3] en oeuvre. À la demande des responsables du programme, la Direction de l'évaluation de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne a déjà élaboré un cadre de travail en vue de l'évaluation.

JUSTIFICATION : L'évaluation permettra au Ministère de répondre aux attentes du Conseil du Trésor en matière d'information sur la mise en oeuvre des projets et sur les résultats obtenus jusqu'à maintenant.

PORTÉE : L'évaluation portera sur un échantillon de projets pilotes mis de l'avant au Canada à l'aide du régime amélioré de responsabilisation et d'affectation des ressources. Elle couvrira l'étape allant de la mise en oeuvre jusqu'à aujourd'hui.

POINTS À ÉVALUER: L'évaluation portera sur les points suivants :

- Dans quelle mesure les buts et objectifs ont-ils été atteints?
- Les projets intègrent-ils bien les besoins de changement au titre de l'obligation de rendre compte? De quelle manière cela se fait-il?
- Quelles ont été les répercussions voulues ou non des projets?
- Quelles leçons peut-on tirer des projets quant à la prestation des programmes? Quels sont les facteurs de réussite?

MÉTHODE : L'évaluation nécessitera la participation de ressources internes et externes. On examinera principalement quatre à cinq études de cas de Premières nations et de conseils tribaux ayant participé aux projets. On mènera également des entrevues avec toutes les Premières nations et tous les conseils tribaux participants, de même qu'avec des représentants choisis du Ministère. Au besoin, le comité consultatif chargé de l'évaluation pourra adopter d'autres méthodes.

---

[3] La répartition régionale des projets est la suivante : Colombie- Britannique (1), Ontario (5) et Alberta (3).

On mettra sur pied un comité consultatif composé de représentants des Premières nations et des conseils tribaux, de même que d'un représentant régional et d'un représentant de l'Administration centrale, qui aura pour mandat d'aider au déroulement de l'évaluation. Le comité sera présidé par un représentant de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne.

COÛT : On estime que l'évaluation coûtera entre 60 000 $ et 75 000 $. La planification des travaux débutera au cours de l'été 1995 et le rapport sera prêt pour avril 1996.

APPROUVÉ PAR :

A. Williams
Sous-ministre adjoint
Services ministériels
Le 21 juin 1995

Plan d'action

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 95 /11
DATE SENT / DATE D'ENVOIE :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Évaluation provisoire de l'expérience des ententes de transfert financier (ETF) à ce jour

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Services ministériels**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
1. Il est recommandé d'effectuer, avant de conclure la première ETF, des évaluations de l'admissibilité, y compris des plans de mise en oeuvre associés, pour toutes les de financement antérieure conclue, en mettant l'accent sur les systèmes locaux de gestion de l'information et l'établissement du budget.	69	Dans la lettre qu'il a adressée à tous les chefs en juin 1996, le Ministre a indiqué que des évaluations de la gestion seraient effectuées, quel que soit le type d'entente de financement. La haute direction a appuyé entièrement cette orientation lors de la réunion qu'elle a tenue en octobre 1996 sur la question des ETF. On procédera à des évaluations de la gestion, et dans les cas où des améliorations s'imposeront, des conditions particulières seront incorporées aux ententes (élément continu). Toutes les évaluations seront complétées en 1997.	Directeur, Paiements de transfert	29 août 1997
2. Des séances d'information doivent être tenues à l'intention du chef et du Conseil dès la signature des ententes. Par ailleurs, il faudrait également informer les nouveaux chefs et conseils élus au cours de la période visée par l'entente.	70	Le Ministère entend élaborer un guide d'orientation du chef et du Conseil, guide qui décrira les responsabilités et pratiques que doit respecter le Conseil pour assurer une responsabilisation adéquate à l'égard de l'ETF. Des séances d'orientation seront offertes au moment de la mise en application de l'ETF, à l'occasion de tout changement de chef et de conseil et au besoin, s'il y a lieu.	Directeur, Paiements de transfert Directeurs régionaux, Services de financement	31 mars 1998 31 août 1998
3. Il est recommandé d'élaborer un programme de formation qui mettrait l'accent sur l'acquisition de compétences en gestion des programmes et en gestion financière, à l'intention des représentants et du personnel des Premières Nations.	70	Le Ministère a mis sur pied un certain nombre de projets axés sur l'amélioration de la capacité de gestion financière des Premières Nations. On a préparé et donné divers cours de formation et ateliers à l'intention des administrateurs des Premières Nations, par exemple sur les thèmes suivants : Compétences en analyse financière, Planification de gestion corrective, Évaluation de la gestion, Budgétisation, Appels d'offres et gestion de contrats, Vérifications et Planification des activités. De plus, on a commencé à mettre sur pied deux associations de gestionnaires financiers autochtones en vue de renforcer la gestion financière dans les collectivités des Premières Nations.	Directeur, Paiements de transfert	31 août 1998

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Évaluation provisoire de l'expérience des ententes de transfert financier (ETF) à ce jour

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Services ministériels**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
Recommandation 3 (suite)	70	Les régions réalisent des initiatives de renforcement de la capacité permanente qui portent par exemple sur la préparation et la présentation d'ateliers par l'entremise du Ministère ou de tierces parties, dont des organismes autochtones. On recourra à des plans d'élaboration de la gestion pour cerner les besoins particuliers des Premières Nations en matière de formation.	Directeurs régionaux, Services de financement	31 août 1998
4. Il est recommandé de confirmer le modèle général national le plus tôt possible.	70	Le Ministère entend continuer de mettre en oeuvre des ETF pilotes auprès des Premières Nations pendant une autre année. On a soumis une ébauche de modèle général national aux régions pour fins d'examen et d'utilisation, en tenant compte des particularités régionales. Au besoin, on apportera des rectifications au document pendant l'année, et on préparera la version définitive avant la mise en oeuvre intégrale.	Directeur, Paiements de transfert	31 mars 1998
5. Afin d'aider à mettre au point le modèle général national, il est recommandé d'établir un processus officiel tel qu'un groupe de travail inter-sectoriel formé de cadres supérieurs de l'Administration centrale et des régions, ainsi qu'un groupe d'étude et un calendrier de mise en oeuvre.	70	La haute direction a tenu une série de réunions sur les questions liées aux ETF. À la réunion d'octobre, on a défini un certain nombre de groupes de travail inter-sectoriels (groupe de travail sur les rapports, par exemple). Le travail se poursuit.	Directeur, Paiements de transfert	Mise en oeuvre depuis octobre 1996

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Évaluation provisoire de l'expérience des ententes de transfert financier (ETF) à ce jour

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Services ministériels**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
6. Il est recommandé de clarifier et de communiquer clairement dans tout le Ministère la répartition des responsabilités entre les secteurs et les directions de l'Administration centrale pour les ententes de financement (par exemple l'élaboration et le contrôle des conditions des programmes et l'établissement des rapports).	70	On préparera un document de consultation qu'on distribuera aux secteurs et directions à l'Administration centrale et dans les régions en vue de préciser les rôles et responsabilités associés au processus des ententes de financement.	Directeur général, Finances Directeur général, Gestion de l'information Directuer général, Politique socio-économique et de la programmation	30 mai 1997
7. La formation, dont les ateliers sur les ETF pour les agents financiers et les analystes de programme du MAINC, doit être intégrée dans le processus de mise en oeuvre.	71	La Direction des paiements de transfert tient un atelier national à l'intention des gestionnaires des régions et des agents des services financiers, et elle entend mettre cette tribune à profit pour offrir une formation sur les ETF et sur un certain nombre de sujets connexes : - responsabilisation ; - évaluations. Cet atelier national s'ajoute à ceux dont il est question à la recommandation nº 3, qui concerne les représentants du Ministère et des Premières Nations.	Directeur, Paiements de transfert	31 mars 1997

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Évaluation provisoire de l'expérience des ententes de transfert financier (ETF) à ce jour

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Services ministériels**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
8. Il faut établir des communications internes continues, p. ex. un bulletin d'information, concernant la situation des ETF et les faits nouveaux.	71	Dans l'intervalle, on recourra aux deux moyens suivants pour assurer les communications : a) élaboration et distribution d'un Plan de communications; b) appels conférences mensuels avec les directeurs régionaux des Services ministériels et des Services de financement. À plus long terme, la Direction des paiements de transfert envisagera la possibilité de mettre sur pied un babillard électronique. Il conviendra que les régions informent les Premières Nations à intervalles réguliers.	Directeur, Paiements de transfert Directeurs régionaux, Services de financement	31 mars 1997 28 novembre 1997 31 mars 1998
9. Il est proposé que le Ministère facilite les communications entre les Premières Nations en favorisant l'élaboration d'un répertoire national des meilleures méthodes utilisées par les Premières Nations dans différents domaines tels que la politique, les programmes et la responsabilisation.	71	La Direction de la recherche et de l'analyse a pour responsabilité d'élaborer un répertoire national des meilleures pratiques dans les domaines comme la politique, la programmation et les initiatives de responsabilisation. La direction des paiements de transfert a accepté d'élaborer un répertoire national des meilleures pratiques dans des domaines particuliers comme la responsabilisation et les codes d'exercice de l'autorité.	Directeur, Qualité de l'information et de la recherche Directeur, Paiements de transfert	31 mars 1997 29 août 1997

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Évaluation provisoire de l'expérience des ententes de transfert financier (ETF) à ce jour

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Services ministériels**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
10. Il est recommandé d'utiliser un modèle national standard transparent pour la distribution des ressources entre le Ministère et les Premières Nations.	72	On travaille actuellement à l'élaboration d'un modèle adéquat de répartition des ressources.	Directeur, Paiements de transfert Directeur, Gestion des ressources et des rapports Directeur généra., Politique socio-économique et de la programmation	29 mai 1998
11. Il est recommandé que le Ministère et les Premières Nations travaillent ensemble à mettre en oeuvre un certain nombre de projets pilotes visant à favoriser l'utilisation de l'évaluation au niveau de la collectivité. Ces projets pilotes fourniraient aux Premières Nations un cadre d'évaluation conforme à l'initiative de financement global, et ils encourageraient l'utilisation de l'auto-évaluation à l'échelon de la collectivité.	72	On mettra en pratique une approche fondée sur le partenariat entre le Ministère et les Premières Nations aux fins de l'élaboration d'un cadre d'évaluation pour les gouvernements des Premières Nations. Ce cadre sera ensuite présenté aux Premières Nations pour qu'elles examinent la possibilité de l'appliquer à l'échelon des collectivités. Dans le contexte de ce processus, on consultera les directeurs généraux de la Politique socio-économique et de la programmation et de la Gestion de l'information.	Directeur général, Évaluation et de la vérification interne Directeur général, Finances	30 septembre 1997

AUDIT AND EVALUATION / VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 95 /11
DATE SENT / DATE D'ENVOIE :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Évaluation provisoire de l'expérience des ententes de transfert financier (ETF) à ce jour

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Services ministériels**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
12. Il est recommandé de consulter les Premières Nations lorsque le Ministère révisera ses exigences en matière de rapports.	73	On a mis sur pied un groupe de travail inter-sectoriel chargé des rapports. Formé de représentants des régions et de l'Administration centrale, il est présidé par le directeur général de la Politique socio-économique et de la programmation. Il élabore un plan de travail portant sur les liens de partenariat avec les Premières Nations. Les bureaux régionaux amorcent des consultations sur les ETF en général.	Directeur général, Politique socio-économique et de la programmation Directeur général, Gestion de l'information Directeur général, Finances Directeurs régionaux, Services de financement	29 août 1997 31 mars 1998
13. Il est recommandé de fournir, à l'échelle nationale, les informations financières sur les dépenses réelles (au niveau des programmes, conformément aux autorisations du Ministère) dans le budget des dépenses du Ministère.	73	La Direction des paiements de transfert a engagé des discussions avec Statistique Canada concernant l'inclusion des Premières Nations dans le Système des comptes nationaux. On a élaboré un modèle, dont on a discuté avec les régions. D'autres travaux seront accomplis dans le contexte des exigences du MAINC en matière d'information, travaux qui porteront plus précisément sur le niveau de détail requis et sur les répercussions connexes.	Directeur, Paiements de transfert	31 août 1998

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Évaluation provisoire de l'expérience des ententes de transfert financier (ETF) à ce jour

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Services ministériels**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE
14. Il est recommandé d'envisager de remplacer la présentation au Conseil du Trésor de 1986 par une autorisation révisée pour l'ETF.	73	Le Ministère a préparé une autorisation pour l'ETF et l'a soumise au Conseil du Trésor; ce dernier a informé le Ministère que cela n'est pas nécessaire parce que le MAINC possède déjà l'autorisation voulue aux termes de l'autorisation relative aux Modes optionnels de financement. Toutefois, la Direction des paiements de transfert reconnaît qu'il pourrait être nécessaire d'informer les régions sur les questions liées aux autorités, ce que l'on fera dans le cadre du plan de communications suggéré à la recommandation nº 8.	Directeur, Paiements de transfert	31 mars 1997
15. Il est recommandé qu'il y ait un guide ministériel d'examen des données sur les ETF, accompagné de critères de contrôle appropriés et de listes de vérification semblables à celles du guide d'évaluation de l'admissibilité. Ces examens devraient être faits avant la signature des ETF, et les exigences normalisées des programmes et la méthodologie d'évaluation doivent être communiquées aux Premières Nations avant les examens, ce qui aiderait à obtenir une plus grande acceptation au niveau de la Première Nation.	74	La région de l'Atlantique élabore une méthodologie d'examen des données, ce qui l'amènera à consulter les directeurs généraux de l'Évaluation et de la vérification interne, des Finances, de la Gestion de l'information ainsi que de la Politique socio-économique et de la programmation.	Directeur, Services de financement, région de l'Atlantique	31 mars 1998
16. Il est recommandé de mettre à jour le système de gestion de l'information du Ministère afin qu'il reflète les initiatives interministérielles.	74	La Direction des paiements de transfert travaillera en collaboration avec le directeur, Systèmes de gestion des ressources ministérielles, à l'incorporation des exigences d'autres ministères fédéraux dans le Système de gestion des paiements de transfert (SGPT) et dans le Gestionnaire SGPT, cela au fur et à mesure que les exigences seront définies (élément continu).	Directeur, Paiements de transfert Directeur, Systèmes de gestion des ressources ministérielles	31 mars 1997

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Évaluation provisoire de l'expérience des ententes de transfert financier (ETF) à ce jour

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : **Services ministériels**

(1) **RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS**	(2) **REPORT / RAPPORT PAGE NO.**	(3) **ACTION PLAN / PLAN D'ACTION** **(If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)**	(4) **RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)**	(5) **PLANNED COMPLETION DATE / DATE PREVUE DE MISE EN OEUVRE**
17. Il est recommandé que les cadres supérieurs du MAINC, en collaboration avec les organismes centraux, discutent avec les autres ministères fédéraux de la possibilité de conclure des protocoles d'entente réaffirmant l'engagement de signer des ententes interministérielles de financement global avec les Premières Nations.	74	En août 1996, le MAINC a tenu avec des représentants de Santé Canada un atelier concernant l'inclusion des exigences de ce ministère concernant le financement et les rapports dans les ententes de financement du MAINC. En novembre 1996, les sous-ministres du MAINC et de Développement des ressources humaines Canada se sont rencontrés pour discuter de la possibilité de conclure des ententes conjointes avec les Premières Nations. Les sous-ministres du MAINC et de Santé Canada ont signé une initiative conjointe en matière d'efficience et d'efficacité. Le travail auprès d'autres ministères se poursuit.	Directeur, Paiements de transfert	Mise en oeuvre 31 mars 1998